



บทบาทของกองทัพไทยในการสนับสนุนนโยบายรัฐบาล :

กรณีศึกษา การแก้ปัญหาข้าว

และชาวนาอย่างยั่งยืน





ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์  
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ





## คำนำ

ข้าวถือเป็นผลผลิตทางการเกษตรหลักของประเทศ ในขณะที่ข้าวนาถือเป็นกระดูกสันหลังของชาติ แต่กลับพบว่าทั้งข้าวและชาวนาต้องเผชิญกับวงจรปัญหาไม่จบสิ้น ทั้งข้าวราคาตกต่ำ ผลผลิตที่ต่ำกว่ามาตรฐาน สภาวะหนี้สิน โดยรัฐบาลได้พยายามมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาเรื่องดังกล่าวในทุกยุคทุกสมัย ทั้งนี้จากราคาข้าวที่ต่ำลงมากเมื่อปี 2559 ทำให้รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี ได้มีแนวทางการแก้ปัญหาให้กับชาวนาไทย ทั้งมาตรการเฉพาะหน้าและมาตรการยั่งยืน โดยได้น้อมนำ “ศาสตร์พระราชา” อันเป็นหนึ่งในหลักการทรงงาน คือ “การศึกษาอย่างเป็นระบบ” มาเป็นแนวคิดในการวางมาตรการแก้ปัญหาอย่างครบวงจร โดยแบ่งออกเป็นมาตรการระยะสั้นหรือมาตรการเฉพาะหน้าเพื่อเยียวยาความเดือดร้อน เช่น โครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปี การช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยวให้แก่เกษตรกรรายย่อย และมาตรการระยะยาวหรือ มาตรการยั่งยืน เช่น โครงการนาแปลงใหญ่ การปรับโครงสร้างการปลูกและผลิตข้าวครบวงจร เป็นต้น แต่ทั้งนี้ในหลายมาตรการที่นำมาใช้นั้นใช้ระยะเวลาและมีองค์ประกอบอื่นจำนวนมาก จึงควรมีการศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้ได้มาตรการ/แนวทางในการแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ในฐานะหน่วยงานคลังสมองของกองทัพไทยถือเป็นกลไกหนึ่งของกองทัพที่มีหน้าที่ครอบคลุมไปถึงการตอบสนองและสนับสนุนนโยบายของรัฐบาลในทุกๆ ด้าน จึงได้จัดทำเอกสารวิชาการ (working paper) เพื่อทำการศึกษา เรื่อง “บทบาทของกองทัพไทยในการสนับสนุนนโยบายรัฐบาล: กรณีศึกษาการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาอย่างยั่งยืน” โดยการระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และเสนอแนวทางการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาอย่างยั่งยืนต่อไป



ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์  
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ





## สารบัญ

	หน้า	
ส่วนที่ 1	บทนำ	1
	1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา	1
	1.2 วัตถุประสงค์ของการศึกษา	7
	1.3 วิธีการดำเนินการศึกษา	8
	1.4 ขอบเขตของการศึกษา	9
	1.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา	9
	1.6 ระยะเวลาดำเนินงาน	10
ส่วนที่ 2	สถานการณ์ข้าวไทย ปัญหาและอุปสรรคของข้าว และชาวนาไทย	11
	2.1 ภาพรวมสถานการณ์ข้าวไทย	11
	2.2 มาตรการในการแก้ไขปัญหาข้าวและชาวนาของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา	16
	2.3 ปัญหาและอุปสรรคสำคัญของการผลิตข้าว และความยากจนของชาวนาไทย	27
	(1) ต้นทุนในการผลิตสูง	27
	(2) ผลผลิตต่อไร่ต่ำกว่ามาตรฐาน	30
	(3) ราคาข้าวมีความผันผวนในตลาดโลก	34
	(4) ปริมาณผลผลิตเกินความต้องการของตลาด	41
	(5) ชาวนาและองค์กรชาวนายังไม่เข้มแข็ง	47
ส่วนที่ 3	แนวทางการแก้ปัญหการผลิตข้าวและความยากจน ของชาวนาไทย	53
ส่วนที่ 4	สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอเพิ่มเติม	65
	4.1 สรุปผลการศึกษา	65
	4.2 ข้อเสนอเพิ่มเติม	74
ภาคผนวก	ผนวก ก สรุปผลการสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ครั้งที่ 1/60 เรื่อง “แนวทางการแก้ปัญหาค้าวและชาวนาอย่างยั่งยืน”	81
	ผนวก ข รายงานการเดินทางเพื่อเก็บข้อมูลสำหรับงานวิจัย	95



## สารบัญภาพ

ภาพที่ 1	กรอบแนวคิดในการศึกษา เรื่อง “บทบาทของกองทัพไทย ในการสนับสนุนนโยบายรัฐบาล: กรณีศึกษาการ แก้ปัญหาข้าวและชาวนาอย่างยั่งยืน”	10
ภาพที่ 2	แผนที่แสดงพื้นที่การปลูกข้าวตามกลุ่มพันธุ์ต่างๆ	12
ภาพที่ 3	ภาพผลประโยชน์ที่ชาวนาได้รับจากมาตรการช่วยเหลือ ของรัฐบาล	17
ภาพที่ 4	ผลประโยชน์ชาวนาที่ไม่ได้ร่วมโครงการชะลอ การขายข้าวเปลือกของรัฐบาล	19
ภาพที่ 5	มาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าว และรักษาเสถียรภาพราคาข้าว ปีการผลิต 2559/60	22
ภาพที่ 6	แสดงต้นทุนการผลิตข้าวนาปี	28
ภาพที่ 7	แสดงราคาข้าวที่ลดลงและมีความผันผวน	35
ภาพที่ 8	แสดงต้นทุนการผลิตของไทยสูงขึ้นและสูงกว่าคู่แข่ง	41
ภาพที่ 9	แสดงปริมาณการบริโภคข้าวทั่วโลกที่มีแนวโน้มลดลง แต่ผลผลิตข้าวจะเพิ่มขึ้น	43
ภาพที่ 10	กระบวนการจำหน่ายข้าวแบบใบประทวนและแบบจำหน่ายถุงฉาง	45
ภาพที่ 11	ข้อดีของโครงการรับจำนำข้าว	46
ภาพที่ 12	แนวโน้มเกษตรกรสูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น	48
ภาพที่ 13	วัฏจักรปัญหาชาวนาไทย	50
ภาพที่ 14	สรุปผลการวิเคราะห์ปัญหาข้าวทั้งวงจรการเพาะปลูก	73



## สารบัญตาราง

ตารางที่ 1	ผลผลิตข้าวนาปีและข้าวนาปรัง (2553-2560)	11
ตารางที่ 2	แสดงข้อมูลผลผลิตข้าวนาปี : ผลพยากรณ์การผลิตปี 2559 (ปีเพาะปลูก2559/60)	32
ตารางที่ 3	แสดงข้อมูลผลผลิตข้าวนาปรัง : ผลพยากรณ์การผลิต ปี 2559 (ปีเพาะปลูก 2558/59)	33
ตารางที่ 4	ปริมาณผลผลิตข้าวนาปีจากการเก็บเกี่ยวปี 2559/60	36
ตารางที่ 5	ผลผลิตข้าวช่วงปี 2556/57-2558/59	37
ตารางที่ 6	ราคาส่งออกข้าวเปรียบเทียบระหว่างปี 2011 - 2016	39
ตารางที่ 7	สรุปปัญหาและการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาไทย	69
ตารางที่ 8	สรุปผลการวิเคราะห์ปัญหาข้าวทั้งวงจรการเพาะปลูก	71



ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์  
สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ







## ส่วนที่ 1

### บทนำ



#### 1.1 ความเป็นมาและความสำคัญของปัญหา

“.. ข้าวต้องปลูก เพราะอีก 20 ปีประชากรอาจจะ 80 ล้านคน ข้าวจะไม่พอ ถ้าวัดการปลูกข้าวไปเรื่อย ๆ ข้าวจะไม่พอ เราจะต้องซื้อข้าวจากต่างประเทศ เรื่องอะไร ประชาชนคนไทยไม่ยอม คนไทยนี้ต้องมีข้าว แม้ข้าวที่ปลูกในเมืองไทย จะสู้ข้าวที่ปลูกในต่างประเทศไม่ได้ เราก็กต้องปลูก..” ใจความตอนหนึ่งของพระราชดำรัสพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 เมื่อครั้งเสด็จพระราชดำเนินทอดพระเนตรโครงการพระราชดำริ ที่บ้านโคกกุแว จังหวัดนราธิวาส เมื่อวันที่ 28 กันยายน 2536

“...ไม่จำเป็นต้องส่งเสริมผลผลิตให้ได้ปริมาณสูงสุดแต่เพียงอย่างเดียว เพราะเป็นการสิ้นเปลืองค่าไส้หุ่ย และทำลายคุณภาพดิน แต่ควรศึกษาสภาพ การตลาดการเกษตร ตลอดจนการควบคุมราคาผลผลิตไม่ให้ ประชาชนได้รับความเดือนร้อน...” ใจความตอนหนึ่งของพระราชดำรัสในพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ในวโรกาสเสด็จพระราชดำเนินไปทรงดนตรี ที่มหาวิทยาลัยธรรมศาสตร์ เมื่อวันที่ 6 มีนาคม 2514<sup>1</sup>

พระราชดำรัสข้างต้น แสดงให้เห็นถึงความห่วงใยเรื่องผลผลิตของข้าวและ ชาวนาที่จะละทิ้งไม่ทำการเพาะปลูกข้าว รวมทั้งจะมุ่งเน้นเพียงแต่ปริมาณ ในการปลูก ซึ่งจะส่งผลกระทบต่อผลผลิตในระยะยาวได้

ข้าวและชาวนาเป็นสิ่งที่อยู่คู่สังคมไทยมาเป็นระยะเวลาช้านาน ข้าวถือเป็น ผลผลิตทางการเกษตรหลักของประเทศ ซึ่งประเทศไทยมีพื้นที่เพาะปลูกข้าว

<sup>1</sup> มุลนิธิข้าวไทยในพระบรมราชูปถัมภ์. เข้าถึงจาก [http://www.thairice.org/html/culture/culture04\\_1.html](http://www.thairice.org/html/culture/culture04_1.html) เข้าถึงเมื่อ 15 พ.ย.59



ประมาณ 64.57 ล้านไร่<sup>2</sup> ในขณะที่มีจำนวนชาวนาอันเป็นกระดูกสันหลังของชาติ ประมาณ 3.72 ล้านครัวเรือน หรือ ประมาณ 17 ล้านคน<sup>3</sup> ทั้งนี้จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจภาคเกษตรกร โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรพบว่าเกษตรกรจำนวน 6.6 ล้านครัวเรือน ชาวนามีรายได้ต่ำสุดเมื่อเทียบกับภาคเกษตรอื่นๆ<sup>4</sup> ขณะที่พืชเศรษฐกิจอื่นๆ มีอัตราการเพาะปลูกที่น้อยมาก อาทิ ยางพารามีเพียง 1.6 ล้านครัวเรือน มันสำปะหลัง 0.5 ล้านครัวเรือน ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ 0.4 ล้านครัวเรือน อ้อยโรงงาน 0.3 ล้านครัวเรือน และปาล์มน้ำมัน 0.1 ล้านครัวเรือน ในทางตรงข้าม หากพิจารณาผลตอบแทนที่ได้รับกลับสวนทางผลผลิต โดยเกษตรกรผู้ปลูกปาล์มน้ำมันมีรายได้สุทธิสูงที่สุดถึง 5,768 บาท/ไร่/ปี ถัดมา คือ เกษตรกรปลูกอ้อยโรงงานมีรายได้สุทธิ 5,708 บาท/ไร่/ปี และเกษตรกรปลูกยางพารามีรายได้สุทธิ 5,128 บาท/ไร่/ปี ในขณะที่ผู้ปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์เกษตรกรมีรายได้สุทธิ 1,961 บาท/ไร่/ปี ต่ำสุด คือ มันสำปะหลังทำรายได้สุทธิ 1,045 บาท/ไร่/ปี เมื่อหันกลับมาดูที่รายได้สุทธิจากการปลูกข้าวที่ชาวนาไทยได้รับเพียง 271 บาท/ไร่/ปี ทำให้ชาวนาใน 56 จังหวัดที่เพาะปลูกข้าว หรือ 75% ของพื้นที่เพาะปลูกข้าว มีรายได้ต่อปีต่ำกว่าเส้นความยากจนของประเทศที่ 29,064 บาท/ปี มีเพียงชาวนาใน 21 จังหวัดหรือประมาณ 25% ที่มีรายได้ต่อปีมากกว่าเส้นความยากจน<sup>5</sup>

<sup>2</sup> อรรถวรรณ ศรีโสมพันธ์. โครงสร้างการผลิตและการตลาดข้าวหอมมะลิไทย. กองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2556

<sup>3</sup> วันข้าวและชาวนาแห่งชาติ ปี 2559. เข้าถึงจาก <http://oknation.nationtv.tv/blog/rosekia/2016/06/01/entry-1> เข้าถึงเมื่อ 15 พ.ย.59

<sup>4</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรคาดจีดีพีเกษตรปี59พลิกโต สวนทางรายได้ชาวนาไทยจนสุด. เข้าถึงจาก <http://www.thansettakij.com/2016/02/01/28930> เข้าถึงเมื่อ 15 พ.ย.59

<sup>5</sup> “ยุทธศาสตร์ข้าว” ฉบับหอการค้ายกระดับ“ชาวนาไทย”ขึ้นชั้นเกษตรกรยุคใหม่. เข้าถึงจาก <http://www.thaichamber.org/scripts/detail.asp?nNEWSID=12216> เข้าถึงเมื่อ 15 พ.ย.59



นอกจากนี้ ทั้งข้าวและชวานาต้องติดอยู่ในวงจรปัญหา ราคาข้าวตกต่ำ ผลผลิตที่ต่ำกว่ามาตรฐาน สภาพะหนี่สิน และความยากจนซ้ำซาก โดยปัญหา เรื่องข้าวและชวานาเป็นปัญหาที่สั่งสมมาอย่างยาวนาน ซึ่งปัจจุบันข้าวมีราคา ต่ำลงร้อยละ 13 เมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของปีที่แล้ว จากการสำรวจราคา ข้าวเปลือกในแต่ละจังหวัดของสมาคมโรงสีข้าวไทย พบว่าราคาข้าวเปลือก หอมมะลิและข้าวเปลือกเจ้า 5% ได้ปรับตัวลดลง โดยข้าวเปลือกหอมมะลิฤดูกาล ผลิตปี 2559/60 ที่ผลผลิตเริ่มทยอยออกมาแล้วในบางจังหวัด ปรับตัวลดลง ถึง 1,000 บาทต่อตัน ซึ่งราคา ณ วันที่ 26 ต.ค.59 ข้าวเปลือกหอมมะลิ ความชื้น 15% จ.บุรีรัมย์ ราคาอยู่ 9,000 บาทต่อตัน ลดลงจากวันที่ 19 ต.ค. 59 ที่มีราคา 10,000 บาทต่อตัน ส่วนที่ จ.นครราชสีมา ข้าวเปลือกหอมมะลิ ความชื้น 30% วันที่ 26 ต.ค. ราคาอยู่ที่ 6,800-7,000 บาท/ตัน ขณะที่ราคา ณ วันที่ 19 ต.ค. ที่ความชื้น 15% อยู่ที่ 9,800-10,000 บาทต่อตัน สำหรับราคาข้าวเปลือกเจ้า 5% ได้ปรับตัวลดลงเช่นกัน โดยราคา ณ วันที่ 26 ต.ค. ข้าวเปลือกเจ้า 5% ความชื้น 15% ที่ จ.สุพรรณบุรี ราคา 7,400-7,700 บาทต่อตัน ปรับลดลง จากวันที่ 19 ต.ค. ที่มีราคา 8,700 บาทต่อตัน หรือลดลง 1,000 บาทต่อตัน เช่นเดียวกัน ในขณะที่ ราคาซื้อขายข้าวลวงหน้า ณ เดือน ธ.ค.59 โดยเป็นราคา ที่ผู้ส่งออกซื้อข้าวสารหอมมะลิจากผู้ประกอบการโรงสี จะอยู่ที่ 15,800 บาท ต่อตัน หรือ 15.80 บาท/กิโลกรัม (กก.) เมื่อทอนเป็นราคาข้าวเปลือกหอมมะลิ จะอยู่ที่ 8,000 กว่าบาทต่อตัน เนื่องจากราคาส่งออกข้าวหอมมะลิที่ซื้อขาย ลวงหน้าต่ำกว่า 500 เหรียญสหรัฐต่อตันแล้ว หรืออยู่ที่ประมาณ 490 เหรียญสหรัฐต่อตัน ถือว่าเป็นราคาต่ำสุดมากกว่า 10 ปีขึ้นไป เนื่องจากตลาด เกิดภาวะตื่นตระหนกจากผลผลิตข้าวที่เพิ่มมากขึ้นเกือบทุกประเทศ ทำให้ มีการกดราคาซื้อข้าว<sup>6</sup> ราคาข้าวที่ตกต่ำลงอย่างมากนั้นอาจเนื่องมาจากการ

<sup>6</sup> ราคาข้าวตกต่ำในรอบ 10 ปี จุดอ่อนของ”ประยุทธ์”ยังไม่แตก. เข้าถึงจาก <http://www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9590000108553> เข้าถึงเมื่อ 15 พ.ย.59



ได้รับแรงกดดันทั้งจากปัญหาเชิงโครงสร้างของประเทศ อาทิ การกำหนดราคา  
ล่วงหน้าที่เป็นตัวกำหนดราคาข้าวเปลือกที่จะรับซื้อจากเกษตรกรตามกลไก  
การเก็งกำไรในตลาด ปริมาณผลผลิตที่มากเกินไปเกินความต้องการของตลาด  
ซึ่งอุปทานข้าวเพิ่มขึ้นจากการขยายพื้นที่ปลูกข้าวมากขึ้น ทำให้ปริมาณ  
ข้าวที่ออกสู่ตลาดจึงมากขึ้น ในขณะที่อุปสงค์มีแนวโน้มลดลงจากการที่คนไทย  
บริโภคข้าวลดลง และการส่งออกข้าวลดลง ทำให้ความต้องการของผู้บริโภค  
มีแนวโน้มที่ลดลงด้วยเช่นกัน นอกจากนี้ ยังเกิดจากการที่ข้าวเก่าค้างสต็อก  
อยู่ในเกณฑ์ที่สูงเป็นประวัติการณ์ รวมถึงการถูกกดราคาจากพ่อค้า คนกลาง  
มีต้นทุนการผลิตที่สูงมีคุณภาพที่ต่ำ มีภัยพิบัติทางธรรมชาติ เป็นต้น รวมทั้ง  
ปัญหาการส่งออกที่ต้องเผชิญการแข่งขันอย่างรุนแรงในด้านราคากับเวียดนาม  
และอินเดียที่สามารถเพิ่มผลผลิตได้มากขึ้น

จากข้อมูลของศูนย์ศึกษาการค้าระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย  
พบว่าชาวนาไทยมีต้นทุนค่าใช้จ่ายในการทำนาสูงที่สุดในกลุ่มประเทศอาเซียน  
ที่ 9,763 บาท/ไร่ ขณะที่คู่แข่งอย่างประเทศเวียดนามอยู่ที่ 4,070 บาท/ไร่  
และเมียนมา 7,121 บาท/ไร่ ขณะที่ด้านผลผลิต ชาวนาไทยกลับได้ผลผลิต  
ต่อไร่ต่ำกว่าเวียดนามอยู่ที่เพียง 450 กิโลกรัม/ไร่ โดยชาวนาเวียดนามได้ผลผลิต  
900 กิโลกรัม/ไร่ และเมียนมา 420 กิโลกรัม/ไร่ สำหรับด้านราคาด้านนั้น ในปี 2556  
ที่ผ่านมา ชาวนาไทยสามารถขายข้าวได้ที่ 11,319 บาท/ไร่ เวียดนามขายได้ที่  
7,251 บาท/ไร่ และเมียนมาขายได้ 10,605 บาท/ไร่ แต่เมื่อหักต้นทุนแล้ว  
ชาวนาไทยกลับมีรายได้ต่ำที่สุด หรือมีเงินเหลือในกระเป๋าเพียง 1,555.97  
บาท/ไร่ ต่ำกว่าเวียดนามที่มีเงินเหลือ 3,180 บาท/ไร่ และพม่า 3,484 บาท/ไร่  
และในปีนี้ซึ่งราคาข้าวโลกตกต่ำอยู่ที่ประมาณ 8,000 บาทต่อไร่ หักต้นทุนแล้ว



ชาวนาไทยอยู่ในสภาวะขาดทุน<sup>7</sup> นอกจากสาเหตุที่ราคาข้าวลดลงนอกจากการลดลงตามราคาสินค้าเกษตรโลกแล้ว ปัจจัยภายในส่วนหนึ่งเกิดจากราคาข้าวที่ราคาตกต่ำในช่วงปลายปี พ.ศ.2559 อาจอธิบายได้ว่าปัญหาส่วนหนึ่งมาจากข้าวคงคลังที่ยังเหลืออยู่จากนโยบายจำหน่ายข้าวของรัฐบาลที่ผ่านมา ส่งผลให้เกิดปัญหาที่ข้าวชุดใหม่ไม่สามารถเข้าสู่ระบบตลาดในราคาปกติได้ ทำให้ราคาข้าวตกต่ำลงไปอีก ปัญหาเหล่านี้สร้างวงจรหนี้สินให้กับชาวนา เท่ากับเป็นการทำนาเพื่อใช้หนี้ไม่จบสิ้น

รัฐบาลได้พยายามมีมาตรการในการแก้ไขปัญหาเรื่องดังกล่าวในทุกยุคทุกสมัย ซึ่งในปี 2559 รัฐบาลปัจจุบันได้นำแนวทางการแก้ปัญหาแก่ชาวนาไทยทั้งมาตรการเฉพาะหน้าและมาตรการยั่งยืน โดยได้น้อมนำ “ศาสตร์พระราชา” อันเป็น 1 ในหลักการทรงงาน ก็คือ “การศึกษาอย่างเป็นระบบ” ตั้งแต่ “ต้นทาง” เช่น ที่ดิน แหล่งน้ำ องค์ความรู้ เมล็ดพันธุ์ ยากำจัดศัตรูพืช “กลางทาง” เช่น แหล่งทุน เครื่องจักรกลการเกษตร โรงสี การแปรรูป และนวัตกรรม และ “ปลายทาง” เช่น ตลาดในประเทศ การส่งออกต่างประเทศ เป็นต้น

จากปัญหาดังกล่าว รัฐบาลได้กำหนดมาตรการต่างๆ<sup>8</sup> เพื่อช่วยเหลือชาวนาทั้งระบบออกมาเป็นระยะๆ เริ่มตั้งแต่ในมาตรการระยะสั้น หรือ มาตรการเฉพาะหน้า มีมติเห็นชอบมาตรการช่วยเหลือเกษตรกรและรักษาเสถียรภาพราคาข้าว ปีการผลิต 2559-60 ในด้านการตลาด ตามที่คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.) เสนอมา ได้แก่

(1) โครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกนาปี ปีการผลิต 2559-60 ซึ่งกำหนดวงเงินสินเชื่อต่อตันข้าวเปลือก ไม่เกินร้อยละ 90 ของราคาตลาดโดยเฉลี่ย

<sup>7</sup> “ยุทธศาสตร์ข้าว” ฉบับหอการค้ายกระดับ “ชาวนาไทย” ขึ้นชั้นเกษตรกรยุคใหม่. เข้าถึงจาก <http://www.thaichamber.org/scripts/detail.asp?nNEWSID=12216> เข้าถึงเมื่อ 15 พ.ย.59

<sup>8</sup> นายภาเจริญ 4 กลยุทธ์แก้ราคาข้าวตกต่ำจ่อทบทวนโควตานำเข้าข้าวโพด-ข้าวสาลี. เข้าถึงจาก <http://news.thaipbs.or.th/content/257404> เข้าถึงเมื่อ 4 พ.ย. 59



(2) ค่าใช้จ่ายในการตากข้าวเปลือกและค่าแรงงานในการเตรียมข้าวเปลือก เข้าร่วมโครงการ เพื่อช่วยเหลือเกษตรกร สหกรณ์การเกษตร กลุ่มเกษตรกร รวมทั้งวิสาหกิจชุมชน และ

(3) การช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพข้าวให้แก่เกษตรกร รายย่อย ผู้ปลูกข้าวหอมมะลิ ปีการผลิต 2559-60 เป็นต้น

สำหรับมาตรการระยะยาวที่เป็นมาตรการช่วยเหลือชาวนาทั้งระบบอย่างเป็นขั้นเป็นตอน ได้แก่

(1) การลดพื้นที่ทำนาจากปีละ 69 ล้านไร่ เหลือ 55 ล้านไร่ และให้ ปลูกพืชอื่น ๆ ที่ได้กำไรสูงกว่า โดยมีนโยบายลดพื้นที่ทำนาปรัง ให้หันไปปลูกข้าว สลับพืชอื่น เช่น ข้าวโพด ถั่วเหลือง ถั่วเขียว

(2) การจำแนกแผนการส่งเสริมข้าวและการกำหนดมาตรฐานตามประเภท ของข้าว

(3) การปรับโครงสร้างการปลูกและผลิตข้าวครบวงจร โดยควบคุม การผลิตข้าว

แต่อย่างไรก็ตาม ปัญหาข้าวราคาต่ำและหนี้สินของชาวนาซึ่งเรื้อรังสะสม มานาน จึงจำเป็นต้องแก้ไขทั้งระบบและต้องอาศัยระยะเวลา รวมทั้งได้รับความร่วมมือจากหลายภาคส่วนตั้งแต่ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ นอกจากนี้ ข้าวยังมีความสำคัญเกี่ยวข้องกับความมั่นคงทางอาหารอีกด้วย จึงควรมี การศึกษาเพิ่มเติมเพื่อให้ทราบถึงปัญหาในแต่ละขั้นตอน ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง และมาตรการ/ แนวทางในการแก้ปัญหาอย่างมีประสิทธิภาพมากขึ้น

จากปัญหาข้าวที่มีราคาตกต่ำส่งผลให้ทุกฝ่ายจำเป็นต้องเข้ามาเป็นส่วนหนึ่ง ในการให้ความช่วยเหลือเพื่อบรรเทาความเดือดร้อน ทั้งนี้ กองทัพอากาศโดยเฉพาะ หน่วยทหารในพื้นที่ได้มีส่วนเข้าไปให้ความช่วยเหลือเบื้องต้นและเป็นการลด ต้นทุนการผลิตในด้านค่าจ้างแรงงาน อาทิ การเก็บเกี่ยว การให้ยืมเครื่องมือใน



ราคาถูก และการรับซื้อผลผลิตโดยตรงจากเกษตรกร เป็นต้น ซึ่งเป็นการช่วยเหลือเพียงมาตรการเฉพาะหน้าระยะสั้น โดยกองทัพถือเป็นกลไกหนึ่งของรัฐบาล ในการสนับสนุนนโยบายในการแก้ปัญหา ซึ่งมีหน้าที่ตามที่ระบุไว้ในพระราชบัญญัติจัดระเบียบราชการกระทรวงกลาโหม พ.ศ.2551 มาตรา 8 วงเล็บ 3 ในการพัฒนาประเทศเพื่อความมั่นคงตลอดจนสนับสนุนภารกิจอื่นของรัฐบาลในการพัฒนาประเทศ การป้องกันและแก้ไขปัญหาจากภัยพิบัติและการช่วยเหลือประชาชน อีกทั้งยังตอบสนองนโยบายของรัฐมนตรีว่าการกระทรวงกลาโหม ในการสนับสนุนการขับเคลื่อนและดำเนินการตามนโยบายที่สำคัญและเร่งด่วนของรัฐบาล ซึ่งการแก้ปัญหาข้าวเป็นหนึ่งในนโยบายของรัฐบาลเพื่อแก้ปัญหาความทุกข์ร้อนให้แก่ประชาชน

ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ในฐานะหน่วยงานคลังสมองของกองทัพไทย ซึ่งถือเป็นกลไกหนึ่งของรัฐบาล จึงทำการศึกษาเพื่อให้การสนับสนุนนโยบายในการแก้ปัญหาความทุกข์ร้อนให้แก่เกษตรกรอย่างยั่งยืน โดยได้จัดทำเอกสารวิชาการ (Working Paper) เรื่อง “บทบาทของกองทัพไทยในการสนับสนุนนโยบายรัฐบาล: กรณีศึกษาการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาอย่างยั่งยืน” โดยการระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และเสนอแนวทางการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาอย่างยั่งยืนต่อไป

## 1.2 วัตถุประสงค์การศึกษา

1.2.1 เพื่อศึกษาปัญหาและอุปสรรคของข้าวและชาวนาไทยตั้งแต่ขั้นต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ

1.2.2 เพื่อเสนอแนวทางการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาไทยอย่างยั่งยืน



### 1.3 วิธีการดำเนินการศึกษา

ใช้วิธีการศึกษาเชิงคุณภาพ โดยผู้ศึกษาได้ดำเนินการศึกษาตามขั้นตอน ดังนี้

1.3.1 การเก็บรวบรวมข้อมูลแบ่งเป็น 2 ส่วน ได้แก่ การเก็บรวบรวมข้อมูล  
ทุติยภูมิ และข้อมูลปฐมภูมิ

(1) ข้อมูลทุติยภูมิ ศึกษาและเก็บรวบรวมข้อมูลที่เกี่ยวข้องจาก  
เอกสารวิชาการ งานวิจัย บทความ สรุปรการประชุมสัมมนา และสื่อสิ่งพิมพ์ต่างๆ  
รวมทั้งสื่ออิเล็กทรอนิกส์ ได้แก่ บทสรุปผู้บริหารแนวทางการขับเคลื่อนโครงการ  
อีสานเมืองข้าวและอุตสาหกรรมข้าวครบวงจรกรณีศึกษา : จังหวัดกาฬสินธุ์  
โดยคณะอนุกรรมการการขับเคลื่อน การปฏิรูปเศรษฐกิจด้านการเกษตร  
ในคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ (สปท.)  
และยุทธศาสตร์ข้าวไทยการวิจัยพัฒนาข้าวไทยและการมองไปข้างหน้า  
โดยสำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย เป็นต้น

(2) ข้อมูลปฐมภูมิ โดยการลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการ  
สัมภาษณ์เชิงลึกและการสังเกตแบบ มีส่วนร่วม ในพื้นที่เป้าหมาย ดังนี้

- การสนทนาปัญหาพุทธศาสตร์ ครั้งที่ 1/ 60 เรื่อง “แนวทาง  
การแก้ปัญหาข้าวและชาวนาอย่างยั่งยืน” เมื่อวันพฤหัสบดีที่ 15 ธันวาคม 2559  
เวลา 0900 - 1600 ณ ห้องประชุม ศศย.สปท. โดยเป็นการระดมสมองจากภาค  
ส่วนต่างๆ ที่เกี่ยวข้อง อาทิ หน่วยงานราชการ ภาคเอกชน และตัวแทนเกษตรกร  
เป็นต้น รายละเอียดตาม ผนวก ก

- การลงพื้นที่เพื่อเก็บข้อมูลการวิจัย 2 ครั้ง ได้แก่ ครั้งที่ 1  
ระหว่างวันที่ 23-24 ธันวาคม 2559 ณ จ.เพชรบุรี และครั้งที่ 2 ระหว่างวันที่  
27 กุมภาพันธ์ - 2 มีนาคม 2560 ณ จ.สุรินทร์ รายละเอียดตาม ผนวก ข

1.3.2 การวิเคราะห์ และการสรุปผลการศึกษา





#### 1.4 ขอบเขตของการศึกษา

การศึกษาครั้งนี้มุ่งศึกษาบทบาทของกองทัพไทยในการสนับสนุนนโยบายรัฐบาล: กรณีศึกษาการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาอย่างยั่งยืน โดยใช้นโยบายการแก้ปัญหาข้าวของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา มาเป็นกรอบในการศึกษา โดยเอกสารวิชาการฉบับนี้ได้แบ่งการนำเสนอเนื้อหาเป็น 4 ส่วน ได้แก่

ส่วนที่ 1 บทนำ

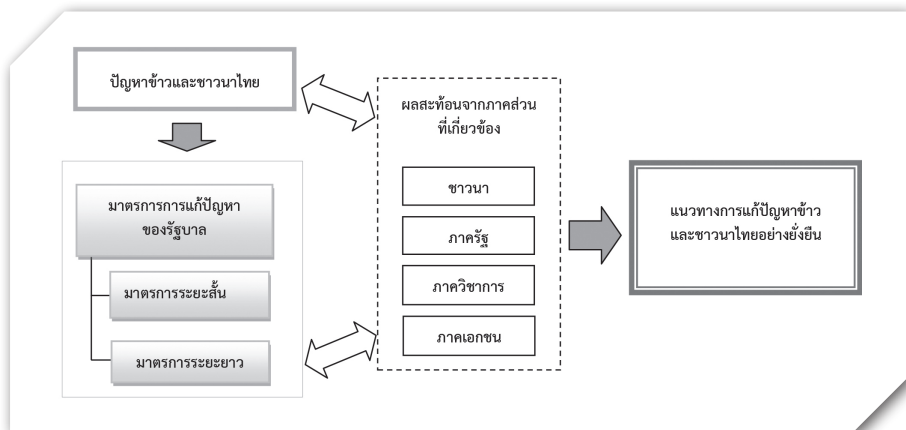
ส่วนที่ 2 สถานการณ์ข้าวไทย ปัญหาและอุปสรรคของข้าวและชาวนาไทย

ส่วนที่ 3 แนวทางการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาไทยอย่างยั่งยืน

ส่วนที่ 4 สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอเพิ่มเติม

#### 1.5 กรอบแนวคิดในการศึกษา

กรอบแนวคิดในการศึกษา เรื่อง “บทบาทของกองทัพไทยในการสนับสนุนนโยบายรัฐบาล: กรณีศึกษาการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาอย่างยั่งยืน” โดยผู้ศึกษาได้นำมาตรการการแก้ปัญหาเรื่องข้าวและชาวนาของรัฐบาลทั้งระยะสั้นและระยะยาวมาศึกษา มีการลงพื้นที่เก็บรวบรวมข้อมูลด้วยวิธีการสัมภาษณ์เชิงลึกและสังเกตแบบมีส่วนร่วม รวมทั้งการสนทนาปัญหายุทธศาสตร์เพื่อระดมสมองจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง เพื่อให้ได้มาซึ่งแนวทาง การแก้ปัญหาข้าวและชาวนาไทยอย่างยั่งยืน ดังกรอบแนวคิดในการศึกษาในภาพที่ 1



ภาพที่ 1 กรอบแนวคิดในการศึกษา  
เรื่อง “บทบาทของกองทัพไทยในการสนับสนุนนโยบายรัฐบาล:  
กรณีศึกษาการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาอย่างยั่งยืน”

### 1.6 ระยะเวลาดำเนินงาน

ห้วงระยะเวลาทั้งสิ้น 5 เดือน ตั้งแต่ 1 พ.ย.59 – 31 มี.ค.60



## ส่วนที่ 2

# สถานการณ์ข้าวไทย ปัญหาและอุปสรรคของข้าวและชาวนาไทย



### 2.1 ภาพรวมสถานการณ์ข้าวไทย

ข่าวการชุมนุมของชาวนาในหลายจังหวัดเรียกร้องให้รัฐบาลแก้ไขปัญหาราคาข้าวตกต่ำ นับว่าเป็นปัญหาที่รัฐบาลต้องเร่งแก้ไขอย่างเร่งด่วน ทั้งนี้ ปัญหาราคาข้าวตกต่ำในปัจจุบันได้รับแรงกดดันจากปัญหาภายในประเทศ และปัญหาการส่งออก ในช่วง 5 ปีที่ผ่านมาพบว่าข้าวและชาวนาไทยประสบกับวงจรปัญหาราคาข้าวที่มีความผันผวนอย่างต่อเนื่อง

การเพาะปลูกข้าวของประเทศไทยในปีหนึ่งๆ สามารถแบ่งออกได้เป็น 2 ฤดูด้วยกัน คือ ฤดูนาปี และฤดูนาปรัง โดยมีพื้นที่เพาะปลูกข้าวประมาณ 64.57 ล้านไร่ คิดเป็นร้อยละ 81.5 ของพื้นที่การเกษตร ในขณะที่มีจำนวนชาวนาประมาณ 3.72 ล้านครัวเรือน หรือ ประมาณ 17 ล้านคน<sup>9</sup> ผลผลิตข้าวในปี 2559 มีประมาณ 29.143 ล้านตันข้าวเปลือก ซึ่งคิดเป็นข้าวนาปี 25.20 ล้านตัน และข้าวนาปรัง 3.940 ล้านตัน ซึ่งผลผลิตข้าวมีการขยายตัวคิดเป็นร้อยละ 7.3 ถึงแม้ว่าจะประสบปัญหาทั้งจากภัยแล้งและอุทกภัยก็ตาม ดังตารางที่ 1 ผลผลิตข้าวนาปีและข้าวนาปรัง (2553-2560)<sup>10</sup>

ตารางที่ 1 ผลผลิตข้าวนาปีและข้าวนาปรัง (2553-2560)

หน่วย: ล้านตันข้าวเปลือก

รายการ	2553/54	2554/55	2555/56	2556/57	2557/58	2558/59	2559/60	+/- (%)
ผลผลิตรวม	36.004	38.102	38.000	36.76	31.63	27.42	-	-13.3
นาปี	25.743	25.867	27.234	27.09	26.27	23.48	25.20	+7.3
นาปรัง	10.261	12.235	10.766	9.67	5.36	3.94	-	-26.4

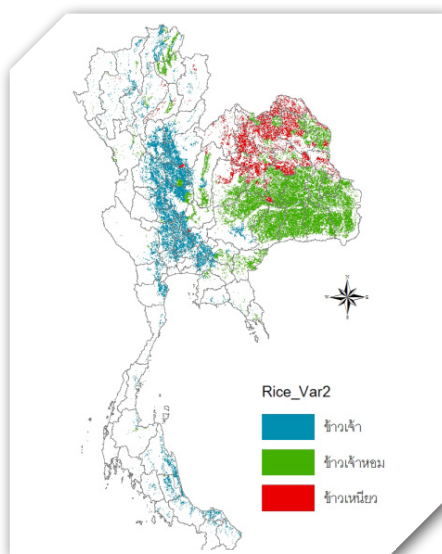
ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร (เม.ย. 2559)

<sup>9</sup> คณะอนุกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปเศรษฐกิจด้านการเกษตรในคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ (สปท.). บทสรุปผู้บริหารแนวทางการขับเคลื่อนโครงการอีสานเมืองข้าวและอุตสาหกรรมข้าวครบวงจรกรณีศึกษา : จังหวัดกาฬสินธุ์ .. 2559 หน้า 4

<sup>10</sup> สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย, ผลผลิตข้าว, เข้าถึงจาก <http://www.thaiceexporters.or.th/production.htm>, เข้าถึงเมื่อ 4 พ.ย. 59



การเพาะปลูกข้าวในไทยสามารถเพาะปลูกได้ในทุกภูมิภาคและเกือบทุกจังหวัดของประเทศ โดยสามารถปลูกได้ในเขตร้อนและมีความชื้นสูงหรือภายใต้อุณหภูมิ 22-30 องศาเซลเซียส ดินที่เหมาะสมในการปลูกข้าว คือ ดินเหนียว เพราะมีคุณสมบัติในการอุ้มน้ำได้ดี มีความเป็นกรด/ ด่าง 5.0-6.5 และมีอินทรีย์วัตถุไม่น้อยกว่าร้อยละ 5 ของพื้นที่ในการเพาะปลูก สำหรับจำนวนครั้งในการเพาะปลูกของแต่ละปีขึ้นอยู่กับสภาพอากาศและสภาพพื้นที่ ซึ่งรูปแบบในการเพาะปลูกข้าวของไทยแบ่งออกเป็น 2 คือ นาปี และนาปรัง<sup>11</sup> โดยกลุ่มพันธุ์ข้าวที่เกษตรกรปลูกในปัจจุบันแบ่งเป็น 3 กลุ่ม ประกอบด้วย กลุ่มข้าวขาว กลุ่มข้าวหอม และกลุ่มข้าวเหนียว พันธุ์ข้าวแต่ละกลุ่มกระจายตามภูมิภาคต่างๆ ของประเทศ ดังนี้



ภาพที่ 2 แผนที่แสดงพื้นที่การปลูกข้าวตามกลุ่มพันธุ์ต่างๆ  
ที่มา: เขตการปลูกข้าวของไทย (กรมการข้าว, 2556)

<sup>11</sup> อัคร์ พิศาลวานิช, ข้าวไทยในประชาคมอาเซียน, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2558.  
หน้า 94



กลุ่มข้าวขาวประกอบด้วย พันธุ์ข้าวเจ้าไม่วิโตช่วงแสง ข้าวเจ้าวิโตช่วงแสง ข้าวเจ้าพันธุ์พื้นเมือง และเจ้าอื่นๆ โดยครอบคลุมพื้นที่ ประมาณร้อยละ 32 ของพื้นที่ปลูกข้าวทั้งประเทศ พื้นที่ปลูกส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา บริเวณภาคเหนือตอนล่าง และภาคกลาง

กลุ่มข้าวหอมประกอบด้วย พันธุ์ข้าวดอกมะลิ 105 กข 15 ปทุมธานี 1 และข้าวเจ้าหอมพันธุ์อื่นๆ โดยครอบคลุมพื้นที่ ประมาณร้อยละ 51 ของพื้นที่ปลูกข้าวทั้งประเทศ พื้นที่ปลูกส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ลุ่มแม่น้ำมูล และลุ่มแม่น้ำชี รวมถึงลุ่มแม่น้ำก๊กที่บริเวณภาคเหนือตอนบน

กลุ่มข้าวเหนียวประกอบด้วย พันธุ์ข้าว กข 6 ข้าวเหนียวไม่วิโตช่วงแสง ข้าวเหนียววิโตช่วงแสง ข้าวเหนียวพันธุ์อื่นๆ ครอบคลุมพื้นที่ ประมาณร้อยละ 17 ของพื้นที่ปลูกข้าวทั้งประเทศ พื้นที่ปลูกส่วนใหญ่อยู่ในพื้นที่ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ตอนบน และภาคเหนือตอนบน<sup>12</sup>

ในขั้นตอนการค้าข้าวหลังจากเก็บเกี่ยวผลผลิตชาวนาส่วนใหญ่จะขายข้าวในรูปแบบของข้าวสด เนื่องจาก ปัจจุบันชาวนาไม่มียุ้งฉางและลานตากข้าวเป็นของตนเอง จึงนำไปขายในพื้นที่ใกล้กับแหล่งผลิต ได้แก่ ท่าข้าว ตลาดกลางโรงสี ลานรับซื้อพีซีไร และสหกรณ์การเกษตร ทั้งนี้ ปัจจัยที่มีผลต่อการตัดสินใจขายข้าวของชาวนา ได้แก่ ราคารับซื้อ ระยะทางจากนาข้าวกับแหล่งรับซื้อ เป็นต้น หลังจากนั้นจะนำข้าวเปลือกจากแหล่งรับซื้อไปขายยังโรงสีโดยข้าวบางส่วนจะนำมาแปรรูปเป็นข้าวสารเพื่อขายต่อไปยังนายหน้าหรือหอย พ่อค้าส่งในประเทศ และผู้ส่งออก<sup>13</sup> โดยราคาขายข้าวมีความผันผวน ซึ่งในบางปี

<sup>12</sup> กรมการข้าว, เอกสารนำเสนอ เรื่อง เขตการปลูกข้าวของไทย, 2556 หน้า 4 - 6

<sup>13</sup> อัคร พิศาลวานิช, ข้าวไทยในประชาคมอาเซียน, สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย 2558. หน้า 100



มีราคาสูงและบางปีที่มีราคาต่ำมาก การแก้ปัญหาโดยภาครัฐส่วนใหญ่จะดำเนินการด้วยการแทรกแซง/ ประกันราคา/ รับจำนำข้าว เป็นต้น ซึ่งการแก้ปัญหาดังกล่าวมีจุดมุ่งหมายให้ราคาข้าวที่คงที่ เพื่อสร้างความเชื่อมั่นและความมั่นคงทางด้านราคา แต่สามารถสร้างผลกระทบในด้านอื่นๆ ได้

จากข้อมูลที่ราคาข้าวเมื่อช่วงเดือนสิงหาคม - ตุลาคม 2559 ตกต่ำลงร้อยละ 13 เมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของปีที่แล้ว ซึ่งจากการสำรวจราคาข้าวเปลือกในแต่ละจังหวัดของสมาคมโรงสีข้าวไทย พบว่าราคาข้าวเปลือกหอมมะลิและข้าวเปลือกเจ้า 5% ได้ปรับตัวลดลงโดยข้าวเปลือกหอมมะลิฤดูกาลผลิตปี 2559/60 ที่ผลผลิตเริ่มทยอยออกมาแล้วในบางจังหวัด ปรับตัวลดลงถึง 1,000 บาทต่อตัน ซึ่งราคา ณ วันที่ 26 ต.ค.59 ข้าวเปลือกหอมมะลิความชื้น 15% จ.บุรีรัมย์ ราคาอยู่ 9,000 บาทต่อตัน ลดลงจากวันที่ 19 ต.ค. 59 ที่มีราคา 10,000 บาทต่อตัน ส่วนที่ จ.นครราชสีมา ข้าวเปลือกหอมมะลิ ความชื้น 30% วันที่ 26 ต.ค. ราคาอยู่ที่ 6,800-7,000 บาทต่อตัน ขณะที่ราคา ณ วันที่ 19 ต.ค. ที่ความชื้น 15% อยู่ที่ 9,800-10,000 บาทต่อตัน สำหรับราคาข้าวเปลือกเจ้า 5% ได้ปรับตัวลดลงเช่นกัน โดยราคา ณ วันที่ 26 ต.ค. ข้าวเปลือกเจ้า 5% ความชื้น 15% ที่ จ.สุพรรณบุรี ราคา 7,400-7,700 บาทต่อตัน ปรับลดลงจากวันที่ 19 ต.ค. ที่มีราคา 8,700 บาทต่อตัน หรือลดลง 1,000 บาทต่อตัน เช่นเดียวกัน ในขณะที่ราคาซื้อขายข้าวล้งหน้า ณ เดือน ธ.ค.59 โดยเป็นราคาที่ผู้ส่งออกซื้อข้าวสารหอมมะลิจากผู้ประกอบการโรงสี อยู่ที่ 15,800 บาทต่อตัน หรือ 15.80 บาทต่อกิโลกรัม (กก.) เมื่อทอนเป็นราคาข้าวเปลือกหอมมะลิจะอยู่ที่ 8,000 กว่าบาทต่อตัน เนื่องจากราคาส่งออกข้าวหอมมะลิที่ซื้อขายล้งหน้าต่ำกว่า 500 เหรียญสหรัฐต่อตัน หรืออยู่ที่ประมาณ 490 เหรียญสหรัฐต่อตัน ต่างจากราคาซื้อขายล้งหน้าตามปกติ



ซึ่งอยู่ที่ 750-775 ดอลลาร์สหรัฐต่อตัน ซึ่งถือเป็นราคาที่ต่ำที่สุดในรอบเกือบ 10 ปี<sup>14</sup> เนื่องจากตลาดเกิดภาวะตื่นตระหนกจากผลผลิตข้าวที่เพิ่มมากขึ้นเกือบทุกประเทศ ทำให้มีการกดราคาซื้อข้าว<sup>15</sup>

นอกจากนี้ จากการสำรวจภาวะเศรษฐกิจภาคเกษตรกร โดยสำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร พบว่าเกษตรกรจำนวน 6.6 ล้านครัวเรือน ชาวนามีรายได้ต่ำสุดเมื่อเทียบกับภาคเกษตรอื่นๆ<sup>16</sup> พบสาเหตุที่ราคาข้าวลดลงนอกจากเป็นการลดลงตามราคาสินค้าเกษตรโลกแล้ว ปัจจัยภายในส่วนหนึ่งเกิดจากราคาข้าวที่ราคาตกต่ำในช่วงปลายปี พ.ศ.2559 อาจอธิบายได้ว่าปัญหาส่วนหนึ่งมาจากข้าวคงคลังที่ยังเหลืออยู่จากนโยบายจํานำข้าวของรัฐบาลที่ผ่านมา ส่งผลให้เกิดปัญหาที่ข้าวชุดใหม่ไม่สามารถเข้าสู่ระบบตลาดในราคาปกติได้ ทำให้ราคาข้าวตกต่ำลงไปอีก ซึ่งถือว่าภาคเศรษฐกิจการผลิตและการค้าข้าวกำลังเผชิญกับความท้าทายที่สำคัญหลายด้าน อาทิ การเพิ่มขึ้นของอุปสงค์ต่อพืชพลังงาน อันเนื่องจากการขยายตัวทางเศรษฐกิจของประเทศกำลังพัฒนา จะเป็นแรงกดดันต่อการผลิตและราคาข้าว ประกอบกับการประสพภัยพิบัติทางธรรมชาติทั้งน้ำท่วมและน้ำแล้ง นอกจากนี้ ชาวนาไทยจะเผชิญความท้าทายจากข้อตกลงเขตการค้าเสรีอาเซียนที่ส่งผลให้ไทยและประเทศสมาชิกอาเซียนต้องเปิดการค้าเสรีตลาดข้าว ทำให้มีการนำเข้าข้าวราคาถูกลงจากประเทศเพื่อนบ้าน<sup>17</sup>

<sup>14</sup> ใครทำราคาข้าวตก ขายข้าวออนไลน์ช่วยจริงไหม และทางออกของเรื่องนี้คืออะไร, เข้าถึงจาก <http://themomentum.co/momentum-feature-critical-price-rice> เข้าถึงเมื่อ 4 พ.ย. 59

<sup>15</sup> ราคาข้าวตกต่ำในรอบ 10 ปี จุดอ่อนของ”ประยุทธ์”ยังแก้ไม่ตก, เข้าถึงจาก <http://www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9590000108553> เข้าถึงเมื่อ 15 พ.ย.59

<sup>16</sup> สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรคาดจีดีพีเกษตรปี59พลิกโต สวนทางรายได้ชาวนาไทยจนสุด, เข้าถึงจาก <http://www.thansettakij.com/2016/02/01/28930> เข้าถึงเมื่อ 15 พ.ย.59

<sup>17</sup> ยุทธศาสตร์ข้าวไทยการวิจัยพัฒนาข้าวไทยและการมองไปข้างหน้า. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2556. หน้า 1



## 2.2 มาตรการในการแก้ไขปัญหาข้าวและชาวนาของรัฐบาล พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

รัฐบาลทุกรัฐบาลได้มีการดำเนินการแก้ไขปัญหาหาราคาข้าวตกต่ำอย่างต่อเนื่อง ซึ่งในสมัยของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีความมุ่งมั่นในการแก้ปัญหาจากราคาของข้าวเปลือกที่ต่ำลงได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่ชาวนาเพื่อเป็นการบรรเทาความเดือดร้อนให้กับเกษตรกร อีกทั้งยังมีการวางมาตรการต่างๆ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกรผู้ปลูกข้าวอย่างยั่งยืน โดยได้มีแถลงการณ์ของ พลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา นายกรัฐมนตรี วันที่ 1 พฤศจิกายน ที่ทำเนียบรัฐบาล ถึงมาตรการช่วยเหลือชาวนาและการแก้ไขปัญหาข้าว<sup>18</sup> สรุปได้โดยแบ่งออกเป็นมาตรการระยะสั้น (เฉพาะหน้า) และระยะยาว ดังนี้

2.2.1 มาตรการระยะสั้น อาทิ โครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือกหรือจำนำยุงฉาง และการให้เงินช่วยเหลือแก่เกษตรกร และช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพข้าวไร่ละ ไม่เกิน 1,000 บาท ไม่เกิน 10 ไร่ โดยนายกรัฐมนตรี กล่าวว่า “ชาวนาจะได้รับเงินทั้งสิ้น 13,000 บาท ซึ่งตอนนี้ราคาเฉลี่ยอยู่ประมาณ 9,700-12,000 บาท เมื่อคิดคำนวณแล้วราคาค่าเฉลี่ยควรจะเป็นตันละ 11,000 บาท โดย ธ.ก.ส. จะรับจำนำตาม ความเห็นชอบของ ครม. ในวันนี้ 9,500 บาท แต่จะมีเพิ่มเติมช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพให้อีก ตันละ 2,000 บาท ค่าขึ้นยุ้งเก็บรักษาตันละ 1,500 บาท รวมเป็น 13,000 บาท ทั้งนี้ ธ.ก.ส. จะรับเต็มที่ไม่ได้ จะทำให้ผิดกติกา ซึ่งตรงนี้สำหรับเกษตรกรที่ร่วมโครงการและมียุงฉาง หากไม่มียุงฉาง รัฐบาลจะช่วยเหลือ ค่าเก็บเกี่ยวและค่าปรับปรุงคุณภาพโดยโอนเงินเข้าบัญชีตันละ 2,000 บาท แต่จะไม่ได้ค่าขึ้นยุ้งเก็บรักษา อันนี้ ถือเป็นข้อยุติ หวังว่าพ่อแม่พี่น้องชาวนาคงจะพอใจระดับหนึ่ง

<sup>18</sup> ชาวนาเฮ! ครม.เคาะช่วยเหลือชาวนาปีตันละ 1.3. เข้าถึงจาก <https://www.matichon.co.th/news/343640> เข้าถึงเมื่อ 16 พ.ย.59





และขอให้เห็นในใจรัฐบาลบ้าง เพราะช่วงนี้มีความยากลำบากเกิดขึ้นหลายอย่าง ผลกระทบเกิดจากฝนและอะไรต่างๆ”



ภาพที่ 3 ผลประโยชน์ที่ชาวนาได้รับจากมาตรการช่วยเหลือของรัฐบาล<sup>19</sup>  
ที่มา: คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.)

จากแผนภาพด้านบนได้แสดงให้เห็นถึงการสนับสนุน/ช่วยเหลือด้านต้นทุนการผลิตไร่ละ 1,000 บาทต่อไร่ โดยรัฐบาลแบ่งการสนับสนุนเงินทุนแยกเป็นข้าว 3 ประเภท ดังนี้

(1) ข้าวหอมมะลิ โดยให้ราคา 2,500 บาทต่อตัน มีวงเงินกู้อยู่ที่ 9,500 บาทต่อตัน ค่าเก็บรักษาข้าวเปลือกในยุ้งฉาง 1,500 บาทต่อตัน ค่าเก็บเกี่ยวและ

<sup>19</sup> มติคณะรัฐมนตรี เมื่อ 8 พฤศจิกายน 2559



ปรับปรุงคุณภาพข้าว 2,000 บาทต่อตัน (ไร่ละ 800 บาท ไม่เกิน 15 ไร่) และการช่วยเหลือในด้านต่างๆ (ลดราคาปัจจัยการผลิต ลดดอกเบี้ย และพักชำระหนี้) 1,000 บาท ซึ่งชาวนาจะได้รับประกันราคาสำหรับข้าวเปลือกหอมมะลิที่ 16,500 บาทต่อตัน

(2) **ข้าวเจ้า** โดยให้ราคา 2,000 บาทต่อตัน มีวงเงินกู้ยืมที่ 7,000 บาทต่อตัน ค่าเก็บรักษาข้าวเปลือกในยุ้งฉาง 1,500 บาทต่อตัน ค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพข้าว 2,000 บาทต่อตัน (ไร่ละ 1,000 บาท ไม่เกิน 12 ไร่) และการช่วยเหลือในด้านต่างๆ (ลดราคาปัจจัยการผลิต ลดดอกเบี้ย และพักชำระหนี้) 1,000 บาท ซึ่งชาวนาจะได้รับประกันราคาสำหรับข้าวเปลือกเจ้าในปีที่ 13,500 บาทต่อตัน

(3) **ข้าวปทุมธานี 1** โดยให้ราคา 1,600 บาทต่อตัน มีวงเงินกู้ยืมที่ 7,800 บาทต่อตัน ค่าเก็บรักษาข้าวเปลือกในยุ้งฉาง 1,500 บาทต่อตัน ค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพข้าว 2,000 บาทต่อตัน (ไร่ละ 1,200 บาท ไม่เกิน 10 ไร่) และการช่วยเหลือในด้านต่างๆ (ลดราคาปัจจัยการผลิต ลดดอกเบี้ย และพักชำระหนี้) 1,000 บาท ซึ่งชาวนาจะได้รับประกันราคาสำหรับข้าวเปลือกปทุมธานี 1 ที่ 13,900 บาทต่อตัน

นอกจากนี้ หากชาวนาไม่ได้เข้าร่วมโครงการชะลอการขายข้าวเปลือกของรัฐบาล แต่ก็ยังจะได้รับการช่วยเหลือในส่วนของต้นทุนการผลิต ค่าเก็บเกี่ยว และปรับปรุงคุณภาพข้าว และการช่วยเหลือในด้านต่างๆ (ลดราคาปัจจัยการผลิต ลดดอกเบี้ย และพักชำระหนี้) แยกเป็นข้าว 3 ประเภท ตามแผนภาพด้านล่าง ดังนี้



ภาพที่ 4 ผลประโยชน์ชวานาที่ไม่ได้ร่วมโครงการชะลอ  
การขายข้าวเปลือกของรัฐบาล<sup>20</sup>  
ที่มา: คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.)

(1) ข้าวหอมมะลิ โดยให้ราคา 2,500 บาทต่อตัน ค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพข้าว 2,000 บาท ต่อตัน (ไร่ละ 800 บาท ไม่เกิน 15 ไร่) และการช่วยเหลือในด้านต่างๆ (ลดราคาปัจจัยการผลิต ลดดอกเบี้ย และพักชำระหนี้) 1,000 บาท ซึ่งชวานาจะได้รับประกันราคาสำหรับข้าวเปลือกหอมมะลิที่ 5,500 บาทต่อตัน โดยขายตามราคาตลาดที่อาจมีราคาขึ้น-ลงระหว่าง 9,000 - 9,800 บาทต่อตัน

<sup>20</sup> มติคณะรัฐมนตรีเมื่อ 8 พฤศจิกายน 2559



(2) ข้าวเจ้า โดยให้ราคา 2,000 บาทต่อตัน ค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพข้าว 2,000 บาทต่อตัน (ไร่ละ 1,000 บาท ไม่เกิน 12 ไร่) และการช่วยเหลือในด้านต่างๆ (ลดราคาปัจจัยการผลิต ลดดอกเบี้ย และพักชำระหนี้) 1,000 บาท ซึ่งชาวนาจะได้รับประกันราคาสำหรับข้าวเปลือกเจ้านาปีที่ 5,000 บาทต่อตัน โดยขายตามราคาสภาวะตลาดที่อาจมีราคาขึ้น-ลงระหว่าง 7,200 - 7,600 บาทต่อตัน

(3) ข้าวปทุมธานี 1 โดยให้ราคา 1,600 บาทต่อตัน ค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพข้าว 2,000 บาทต่อตัน (ไร่ละ 1,200 บาท ไม่เกิน 10 ไร่) และการช่วยเหลือในด้านต่างๆ (ลดราคาปัจจัยการผลิต ลดดอกเบี้ย และพักชำระหนี้) 1,000 บาท ซึ่งชาวนาจะได้รับประกันราคาสำหรับข้าวเปลือกปทุมธานี 1 ที่ 4,600 บาทต่อตัน โดยขายตามราคาสภาวะตลาดที่อาจมีราคาขึ้น-ลงระหว่าง 8,000-8,100 บาทต่อตัน

ทั้งนี้ ค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพข้าวมีเงื่อนไข คือ ชาวนาต้องขึ้นทะเบียนกับกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ตามฐานข้อมูล โครงการสนับสนุนเงินช่วยเหลือต้นทุนการผลิต

2.2.2 มาตรการระยะยาว โดยเป็นมาตรการช่วยเหลือชาวนาทั้งระบบอย่างเป็นขั้นเป็นตอน โดยการปรับกระบวนการทัศน์สำหรับอนาคตข้าวไทย โดยนายกรัฐมนตรีระบุว่า “ต้องมาเรียนรู้ด้วยกันและมีศูนย์เกษตรกรทฤษฎีใหม่ ศูนย์ปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียง รวมถึงศูนย์ปราชญ์ชาวบ้าน ตอนนี้อย่างไรก็ต้องหาวิธีการปลูกข้าวที่จำนวนไร่ค่อยลดลง แต่ได้ผลผลิตมากกว่าเดิม และต้องดูตารางข้าวโลกในปัจจุบันด้วย อย่างมองแค่ในประเทศอย่างเดียว” ทั้งนี้ แนวทางการปรับตัวของการทำงานมีวัตถุประสงค์เพื่อการลดต้นทุนและเพิ่มผลผลิตภาพต่อหัว/ต่อไร่ รวมทั้งเพิ่มมูลค่าข้าว โดยคำนึงถึงปัจจัยด้านตลาด ซึ่งนโยบายดังกล่าวรัฐบาลได้พยายามขับเคลื่อน ได้แก่



2.2.2.1 การลดพื้นที่ทำนาจากปีละ 69 ล้านไร่ เหลือ 55 ล้านไร่ และให้ปลูกพืชอื่น ๆ ที่ได้กำไรสูงกว่า โดยมีนโยบายลดพื้นที่ทำนาปรัง ให้หันไปปลูกข้าวสลับพืชอื่น เช่น ข้าวโพด ถั่วเหลือง ถั่วเขียว

2.2.2.2 การจำแนกแผนการส่งเสริมข้าวและการกำหนดมาตรฐานตามประเภทของข้าว

2.2.2.3 การปรับโครงสร้างการปลูกและผลิตข้าวครบวงจร โดยควบคุมการผลิตข้าว ทั้งปีไม่เกิน 27.17 ล้านตัน อาทิ การลดพื้นที่ทำนา ลดต้นทุนและเพิ่มผลผลิตการสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ข้าวที่ดี การช่วยเหลือต้นทุนการผลิต การพักชำระหนี้ของชาวนา การประกันภัยข้าวนาปี การสนับสนุนการรวมกลุ่มของชาวนาเกษตรแปลงใหญ่ การอบรมให้ความรู้ทั้งด้านความเข้าใจ เรื่องต้นทุนการผลิตและการตลาด และจัดให้มีโครงการฝึกอบรมในโครงการต่างๆ เพื่อให้ความรู้เพื่อสนับสนุนการปรับเปลี่ยนหรือปลูกพืชเศรษฐกิจอื่นเสริม นอกเหนือจากการปลูกข้าวสำหรับพื้นที่ที่ไม่เหมาะกับการทำนาเพื่อขาย เป็นต้น

2.2.2.4 การสร้างความเป็นธรรมให้แก่ชาวนาในกระบวนการผลิตและค้าข้าวด้วยการอาศัยกลไกภาครัฐ นอกจากนี้ “เกษตรกรเองก็ต้องมีเครื่องมือตรวจสอบโดยกระบวนการท้องถิ่น เพื่อช่วยเหลือประชาชน เป็นการวัดความชื้นข้าวของตัวเองก่อนที่จะส่งไปโรงสี หากไม่ตรงกับที่โรงสีวัด จะได้ตรวจสอบได้ ถ้าเราไม่เตรียมการตัวเอง เราก็ต้องยอมรับผลการประเมินของโรงสี โดยที่ผ่านมามีการตรวจสอบหลังเจ้าของโรงสีประเมินค่าความชื้น” ดังนั้น การสร้างความเข้มแข็งให้ชุมชนจึงจำเป็นต้องอาศัยความร่วมมือจากทุกภาคส่วน

2.2.2.5 นโยบายพัฒนาชนบทเพื่อย้ายเกษตรกรสู่สาขาการผลิตที่มีรายได้สูงกว่าการทำนา



มาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวและรักษาเสถียรภาพราคาข้าว ปีการผลิต 2559/60

**ทำให้เป็น ข่าวนายก 4.0**

“คิด” “วางแผน” “ทำ”

**การตลาดนำการผลิต**

**วางแผนการผลิต**

- + ปลูกข้าวพันธุ์ใหม่
- + ปลูกให้ถูกสภาพพื้นที่
- + ลดต้นทุน + เพิ่มผลผลิต
- + ปลูกพืชอินทรีย์ทำอาหารสัตว์

**วางแผนการตลาด**

- + ปลูกอะไร - ขายใคร
- + สร้างมูลค่าเพิ่มเป็นขั้น
- + ลดต้นทุนของกรมตลาด

**วางแผนการเงิน**

- + เงินกู้ในการผลิตปลูก
- + เงินทุนในการแปรรูปขยายชีพ
- + เงินใช้จ่ายในครัวเรือนทั้งปี

**การผลิต**

**การตลาด**

**การเงิน**

### การสนับสนุนแบบครบวงจรจากภาครัฐ

**ช่วงการเพาะปลูก**

**ช่วงเก็บเกี่ยวผลผลิตออกสู่ตลาด**

**ช่วงฟื้นฟู ปรับเปลี่ยนอาชีพทำให้เกษตรกรมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น**

**สนับสนุนเงินกู้ยืมผู้ปลูกข้าว**

- ใช้วงเงิน 1,000 บาท ต่อพื้นที่ 10 ไร่
- ถึงวงเงินไม่เกิน 500,000 บาท
- วงเงินไม่เกิน 20 ปี ค.ศ. 60
- คิดดอกเบี้ยคงที่อยู่ที่ 2% ปีการผลิต 2559/60
- กรณีเป็นเกษตรกรที่ขาดสภาพคล่อง
- กรมการเกษตรจะสนับสนุนเงิน 20 ล้านบาท
- ส.ค.ส. ควบคุมเกณฑ์ให้เกษตรกรที่ผู้เงินเพื่อใช้เป็น
- การใช้จ่ายในการเพาะปลูกและลดต้นทุนการผลิต
- ผลิตข้าวได้เฉลี่ย 2,000 ตัน
- ผลิตข้าวได้เฉลี่ย 1,000 - 200,000 ตัน
- ผลิตข้าวได้เฉลี่ย 1,000 - 200,000 ตัน
- ผลิตข้าวได้เฉลี่ย 1,000 - 200,000 ตัน
- ผลิตข้าวได้เฉลี่ย 1,000 - 200,000 ตัน

**สนับสนุนการผลิตข้าวและลดต้นทุนการผลิต**

- ปลูกข้าว 1 ไร่ ใช้ปุ๋ย 10 - 30 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถไถนา 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่

**สนับสนุนการขนส่งตัวรถกับเรือลวดน้ำ**

- ปลูกข้าว 1 ไร่ ใช้ปุ๋ย 10 - 30 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถไถนา 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่

**สนับสนุนเมล็ดพันธุ์ข้าวและลดต้นทุนการผลิต**

- ปลูกข้าว 1 ไร่ ใช้ปุ๋ย 10 - 30 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถไถนา 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่

**สนับสนุนการแปรรูปข้าวและลดต้นทุนการผลิต**

- ปลูกข้าว 1 ไร่ ใช้ปุ๋ย 10 - 30 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถไถนา 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่

**สนับสนุนการแปรรูปข้าวและลดต้นทุนการผลิต**

- ปลูกข้าว 1 ไร่ ใช้ปุ๋ย 10 - 30 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถไถนา 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่

**สนับสนุนการแปรรูปข้าวและลดต้นทุนการผลิต**

- ปลูกข้าว 1 ไร่ ใช้ปุ๋ย 10 - 30 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถไถนา 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่
- ค่าเช่ารถเกี่ยว 200 บาท/ไร่

ภาพที่ 5 มาตรการช่วยเหลือเกษตรกรผู้ปลูกข้าวและรักษาเสถียรภาพราคาข้าว ปีการผลิต 2559/60<sup>21</sup>  
ที่มา: คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.)

<sup>21</sup> คณะกรรมการนโยบายและบริหารจัดการข้าว (นบข.)



นอกจากนี้ นโยบายของรัฐบาลได้มีมาตรการสนับสนุนแบบครบวงจรใน 3 ด้าน คือ ด้านการผลิต ด้านการตลาด และด้านการเงิน รวมถึงมาตรการในระยะยาวที่มีช่วงฟื้นฟูให้มีการปรับเปลี่ยนอาชีพทำให้เกษตรกรมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น โดยมีหน่วยงานที่รับผิดชอบหลัก อาทิ กระทรวงเกษตรและสหกรณ์, ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.), กรมการค้าภายใน กระทรวงพาณิชย์, กรมการข้าว และกรมปศุสัตว์ เป็นต้น โดยมีช่วงของการสนับสนุน ดังนี้

#### ◇ ช่วงการเพาะปลูก

ธ.ก.ส. ให้การสนับสนุนเงินทุนช่วยเหลือต้นทุนการผลิตให้เกษตรกรผู้ปลูกข้าว ไร่ละ 1,000 บาท ไร่ละไม่เกิน 10 ไร่ โดยได้เริ่มจ่ายเงินไปแล้วเมื่อเดือน ก.ย. - 31 ต.ค.59 แต่ทั้งนี้ต้องเป็นเกษตรกรที่ปลูกข้าวนาปีในปีการผลิต 2559/ 60 และต้องเป็นเกษตรกรตามทะเบียนเกษตรกรของกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ใน 2-3 ปีที่ผ่านมา รวมทั้ง ธ.ก.ส. จะต้องลดดอกเบี้ยให้เกษตรกรที่กู้เงินเพื่อใช้เป็นค่าใช้จ่ายในการเพาะปลูกและลดต้นทุนการผลิต โดยมีการลดดอกเบี้ยเหลือร้อยละ 3 ต่อปีให้กับผู้ที่มีเงินต้นไม่เกินรายละ 80,000 บาท ซึ่งได้ทำสัญญาเงินกู้ตั้งแต่ 1 ม.ค. - 31 มธ.ค.59 ทั้งนี้ มีระยะเวลาลดดอกเบี้ยเงินกู้ตั้งแต่ 1 เม.ย.59 เป็นต้นไปจนกว่าจะชำระคืนเสร็จแต่ต้องไม่เกิน 6 เดือน

นอกจากนี้ ธ.ก.ส. ให้การสนับสนุนเงินทุนให้สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร และวิสาหกิจชุมชนที่ปลูกข้าวแบบแปลงใหญ่ โดยให้วงเงินกู้กลุ่มละไม่เกิน 5 ล้านบาท มีอัตราดอกเบี้ยเพียงร้อยละ 0.01 ต่อปี ระยะเวลาจ่ายเงินกู้ตั้งแต่ 1 มิ.ย. - 31 ต.ค.59 และมีระยะเวลาชำระเงินกู้ไม่เกิน 12 เดือนนับถัดจากเดือนที่รับเงินกู้



กรมการค้าภายในฯ ให้การสนับสนุนในการลดต้นทุนการผลิตด้วยการปรับลดราคาปัจจัยการผลิต ได้แก่ การลดราคาค่าปุ๋ยเคมีปรับลดลง 10 - 30 บาทต่อกระสอบ ค่ายาปราบศัตรูพืชปรับลดลง 6 - 115 บาทต่อขวด (ตามขนาดขวดที่กำหนด) ค่าเมล็ดพันธุ์ปรับลดลง 1 บาทต่อ กก. และค่าเช่าที่นาปรับลดลง 200 บาทต่อไร่

กรมการค้าข้าว ให้การสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิใน 23 จังหวัด (ในเขตภาคเหนือ 3 จังหวัด ภาคอีสาน 20 จังหวัด) คิดเป็นจำนวน 64,000 ครัวเรือน โดยให้เมล็ดพันธุ์ไม่เกิน 125 กก.ต่อครัวเรือน ที่มีพื้นที่เพาะปลูกไม่น้อยกว่า 10 ไร่ รวมทั้งมีการให้คำแนะนำและถ่ายทอดเทคโนโลยีการผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวในช่วงเดือน มิ.ย.- พ.ค.59

#### ◇ ช่วงเก็บเกี่ยวผลผลิตออกสู่ตลาด

กรมการค้าภายในฯ สนับสนุนการจัดการเกี่ยวเกี่ยวให้กับเกษตรกรในช่วงที่ผลผลิตออกมาเป็นจำนวนมากในช่วงเดือน พ.ย. - ธ.ค.59 เพื่อให้เกษตรกรสามารถเก็บเกี่ยวข้าวได้ในช่วงที่เหมาะสม ได้ผลผลิตมีคุณภาพและขายได้ราคาดี รวมทั้งชดเชยดอกเบี้ยให้ผู้ประกอบการมีเงินทุนในการเก็บสต็อกช่วงที่ผลผลิตออกมาจำนวนมาก โดยชดเชยดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปี มีระยะเวลาชดเชยดอกเบี้ย 60 - 100 วัน นับจากวันที่รับซื้อ ซึ่งได้ดำเนินการรับสมัครไปแล้วตั้งแต่ 23 ก.ย.59 และกำหนดช่วงเวลาในการรับซื้อสต็อกซึ่งดำเนินการแล้วตั้งแต่ช่วง 1 พ.ย. - 31 มี.ค.59 นอกจากนี้ กรมการค้าภายในฯ ยังสนับสนุนการจัดตลาดนัดข้าวเปลือกให้เกษตรกรได้มีทางเลือกที่จะขายให้กับผู้ที่ให้ราคาที่เหมาะสม โดยจัดให้มีเจ้าหน้าที่รัฐคอยช่วยเหลือให้เป็นธรรมในด้านการขาย การดูแลเครื่องชั่ง เครื่องวัดความชื้นที่ได้มาตรฐาน ดูแลการตรวจสิ่งเจือปน ซึ่งได้ดำเนินการแล้วตั้งแต่ 1 ต.ค.59 และมีระยะเวลาสิ้นสุดภายใน 30 ก.ย.60





จ.ก.ส. ให้การสนับสนุนสินเชื่อให้สหกรณ์ กลุ่มเกษตรกร วิสาหกิจชุมชน และศูนย์ข้าวชุมชน เพื่อรวบรวมข้าวหรือแปรรูปเพื่อจำหน่ายในราคาสูงขึ้น โดยให้สินเชื่อแก่สถาบันเกษตรกรเพื่อรับซื้อ แปรรูป และคืดอกเบี้ยร้อยละ 4 ซึ่งรัฐจะชดเชยให้ดอกเบี้ยร้อยละ 3 และสถาบันเกษตรกรจ่ายดอกเบี้ยเพียงร้อยละ 1 โดยได้กำหนดให้มีระยะเวลาเบิกเงินกู้ที่ดำเนินการไปแล้วตั้งแต่ 1 ต.ค.59 - 30 มิ.ย.60 มีระยะเวลาชำระหนี้ไม่เกิน 12 เดือน นับตั้งแต่วันรับเงินกู้ไม่เกิน 30 ก.ย.60 รวมทั้งให้การสนับสนุนสินเชื่อให้เกษตรกรในการเก็บข้าวเปลือกไว้ในยุ้งฉาง จนกว่าจะมีราคาดีขึ้นแล้วจึงนำออกมาขายได้ ซึ่งข้าวเปลือกที่เก็บนั้นต้องมีความชื้นไม่เกินร้อยละ 15 มีสิ่งเจือปนไม่เกินร้อยละ 2 โดยให้ราคาข้าวเปลือกหอมมะลิและข้าวเปลือกเหนียวตันละ 11,700 บาท รวมทั้งสนับสนุนค่าฝากเก็บข้าวเปลือกตันละ 1,500 บาท ซึ่งมีระยะเวลาคืนเงินไม่เกิน 5 เดือนนับจากเดือนที่รับเงินกู้ โดยได้ดำเนินการไปแล้วตั้งแต่ช่วง 1 พ.ย.59 - 28 ก.พ.60

#### ◇ ช่วงฟื้นฟูปรับเปลี่ยนอาชีพเพื่อให้เกษตรกรมีชีวิตความเป็นอยู่ที่ดีขึ้น

จ.ก.ส. สนับสนุนการพักชำระหนี้เงินต้นและลดดอกเบี้ยให้เกษตรกรเพื่อฟื้นฟูตนเองและมีเงินใช้จ่ายในครัวเรือน โดยเกษตรกรกลุ่มเป้าหมายเป็นเกษตรกรรายย่อยที่มีหนี้เงินกู้กับ จ.ก.ส. ตั้งแต่ก่อน 1 มิ.ย.59 ไม่เกิน 500,000 บาท ซึ่งจะเลื่อนกำหนดชำระหนี้เงินต้นออกไปให้ 2 ปีและลดดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปี คือ ตั้งแต่ 1 ก.ค.59 จนถึง 30 มิ.ย.61 รวมทั้งสนับสนุนการให้ความรู้แก่เกษตรกรที่มีความต้องการปรับเปลี่ยนการผลิตเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของตลาด โดยได้ดำเนินการแล้วในการจัดอบรมให้ความรู้เกษตรกรจำนวน 300,000 รายแบ่งออกเป็น 2 รอบ คือ รอบที่ 1 อบรมเรื่อง “รู้กระแสเงินสด อนาคตมั่นคง” โดยเป็นการให้ความรู้ด้านดารเงินที่ยึดหลักปรัชญา



ของเศรษฐกิจพอเพียง โดยดำเนินการไปแล้วตั้งแต่ 1ก.ค. - 31 ธ.ค.59 และรอบที่ 2 อบรมเรื่อง “ปรับเปลี่ยนการผลิต สู่ชีวิตที่ยั่งยืน” ซึ่งเป็นการอบรมเกษตรกรให้มีการปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตเพื่อให้เป็นไปตามความต้องการของตลาดมากขึ้น โดยดำเนินการในช่วง 1 มิ.ย. - 31 ธ.ค.60

นอกจากนี้ ธ.ก.ส และกรมปศุสัตว์ฯ ได้ให้การสนับสนุนเกษตรกรที่มีพื้นที่ไม่เหมาะสมในการเพาะปลูกข้าว เพื่อให้เปลี่ยนไปประกอบอาชีพอื่น เช่น เลี้ยงสัตว์ หรือปลูกพืชอื่นๆ ซึ่งการปรับเปลี่ยนอาชีพไปเลี้ยงสัตว์ เช่น กระบือ โคเนื้อ แพะ ไก่ ปลา เป็นต้น รวมทั้งการปลูกพืชอื่นๆ หรือพืชทางเลือก เช่น นาหญ้า พืชตระกูลถั่ว มันสำปะหลัง อ้อย ข้าวโพด ลำไย มะพร้าว ทุเรียน เงาะ มังคุด เป็นต้น ทั้งนี้ ได้ให้ดอกเบี้ยเงินกู้ร้อยละ 5 ต่อปี ซึ่งรัฐจะชดเชยดอกเบี้ยร้อยละ 3 ต่อปี และกลุ่มเกษตรกรจ่ายดอกเบี้ยเพียงร้อยละ 2 ต่อปี โดยมีระยะเวลาชำระเงินกู้ไม่เกิน 6 ปี โดยมีกำหนดตั้งแต่ 1 ส.ค.59 ถึง 30 ก.ย.65

กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ฯ สนับสนุนให้เกษตรกรปลูกพืชทดแทนที่ใช้น้ำน้อยแทนการปลูกข้าวในฤดูนาปรัง ซึ่งมีกลุ่มเป้าหมาย คือ เกษตรกรใน 22 จังหวัดลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา โดยสนับสนุนในการให้ความรู้และช่วยหาตลาด รวมทั้งให้ค่าใช้จ่ายไร่ละ 2,000 บาท รายละไม่เกิน 5 ไร่ เพื่อให้เกษตรกรมีรายได้ในช่วงที่ลดรอบการปลูกข้าวในฤดูนาปรังลง ซึ่งได้กำหนดระยะเวลาดำเนินงานตั้งแต่ 1 มิ.ย.59 ถึง 30 เม.ย.60



## 2.3 ปัญหาและอุปสรรคสำคัญของการผลิตข้าวและความยากจนของ ชาวนาไทย

ปัญหาเหล่านี้สร้างวงจรหนี้สินให้กับชาวนา เท่ากับเป็นการทำนาเพื่อใช้หนี้ ไม่จบสิ้น ซึ่งการแก้ปัญหาข้าว ถือเป็นส่วนสำคัญหนึ่งในการแก้ปัญหาความยากจนของชาวนา ซึ่งจะต้องมีการพิจารณาถึงปัญหาของข้าวอย่างครบวงจร ตั้งแต่เริ่มต้นการผลิตจนถึงการแปรรูปออกมาเป็นข้าวสารถึงมือผู้บริโภค (ต้นน้ำ กลางน้ำ และปลายน้ำ) เพื่อสามารถหาแนวทางแก้ไขได้อย่างถูกต้อง ทั้งนี้ จากปัญหาของข้าวและชาวนาโดยภาพรวม ประกอบกับมาตรการการแก้ปัญหาเรื่องข้าวและชาวนาของรัฐบาลทั้งระยะสั้นและระยะยาวที่กล่าวถึงข้างต้น รวมถึงข้อมูลที่ได้จากการเก็บรวบรวมข้อมูลในพื้นที่ และการระดมสมองจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง ผู้ศึกษานำมาสรุปเป็นปัญหาของข้าวและชาวนาทั้งระบบ ได้รวม 5 ประการที่สำคัญ คือ (1) ต้นทุนในการผลิตสูง (2) ผลผลิตต่อไร่ต่ำกว่ามาตรฐาน (3) ราคาข้าวมีความผันผวนในตลาดโลก (4) ปริมาณผลผลิตเกินความต้องการของตลาด และ (5) ชาวนาและองค์กรชาวนายังไม่เข้มแข็ง ดังรายละเอียดต่อไปนี้

### 2.3.1 ต้นทุนในการผลิตสูง

ประเทศไทยเป็นแหล่งเพาะปลูกและส่งออกข้าวรายสำคัญของโลก ทั้งในด้านปริมาณและคุณภาพมาโดยตลอด แต่ทั้งนี้ จากวิถีการผลิตที่มีความเปลี่ยนแปลงไปจากเดิม ชาวนาเน้นการปลูกข้าวเพื่อให้ได้ปริมาณและจำนวนครั้งต่อปี โดยต้องการผลผลิตจำนวนมาก (ผลส่วนหนึ่งจากโครงการรับจำนำข้าว ที่ทำให้ชาวนามุ่งเน้นการผลิตให้ได้จำนวนมากเพื่อนำไปขายให้กับโครงการรับจำนำข้าว ที่ให้ราคาสูงกว่าตลาด) ทำให้วิถีการผลิตเปลี่ยนไม่มีการพักหน้าดิน สภาพดินที่เสื่อมโทรมและด้อยคุณภาพ การพึ่งพาปุ๋ยและสารเคมีที่ต้องนำเข้าและมีราคาแพง ทำให้มีต้นทุนการผลิตสูงกว่าประเทศ



คู่แข่ง นอกจากนี้ ที่นามีการปลูกในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม เป็นน่าน้ำฝนที่อาศัย  
ธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ การมีผลผลิตต่อไร่ต่ำ รวมถึงใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพต่ำ  
ทำการเกษตรกรรม (Cultural Practice) ไม่ถูกวิธี ทั้งในขั้นตอนการปลูก การดูแล  
รักษา การเก็บเกี่ยว และหลังการเก็บเกี่ยว มีการนำเครื่องจักรกลมาใช้ใน  
การเกษตรไม่มากเท่าที่ควร รวมทั้งผลผลิตทางการเกษตรมักเสียหายจากภัย  
ธรรมชาติและการระบาดของศัตรูข้าวเป็นประจำ

ต้นทุนการผลิตข้าวนาปี					
ปี	เงินสด		ประเมิน		รวม
	บาท	%	บาท	%	(บาท)
2554/55	1,954	48	2,112	52	4,066
2555/56	2,116	48	2,292	52	4,408
2556/57	2,239	48	2,428	52	4,667
2557/58	3,557	74	1,216	26	4,773
2558/59	3,244	77	987	23	4,231
เฉลี่ย	2,622	59	1,807	41	4,429

ภาพที่ 6 แสดงต้นทุนการผลิตข้าวนาปี  
ที่มา : ดร.อภิชาติ พงษ์ศรีหตุลชัย,  
สถานการณ์และแนวทางแก้ไขปัญหาด้านอุปทาน

นอกจากนี้ ยังพบว่าชาวนารายย่อยบางส่วนไม่ได้ทำบัญชีรายรับ-รายจ่ายที่  
ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถทราบต้นทุนการผลิตที่แท้จริงของตนเอง และชาวนา  
บางส่วนไม่ได้ทำนาเองแต่ใช้การจ้างแรงงานมาดำเนินการในทุกขั้นตอน อาทิ



การไถ การหว่าน และการเก็บเกี่ยว ที่มีค่าจ้างแรงงานเฉลี่ย 100-200 บาท ต่อไร่ รวมถึงค่ารถเก็บเกี่ยว และรถบรรทุกส่งข้าวไปโรงสี ซึ่งทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น ซึ่งต้นทุนการผลิตโดยเฉลี่ยสำหรับนาปีประมาณ 3,800 - 4,500 บาท นาปรังประมาณ 5,600 บาท โดยมีรายละเอียด ดังนี้

• ขั้นตอนการเตรียมดิน เป็นขั้นตอนการไถคราดและไถกลบ เพื่อพักหน้าดิน และเตรียมหน้าดินให้พร้อมสำหรับการเพาะปลูก ซึ่งในกรณีที่มีการจ้างแรงงาน จะมีค่าใช้จ่ายต่อไร่ คือ

- ค่าเช่านา 1,000 บาท/ ไร่
- ค่าไถกลบตอซังและรถไถตีดิน 700 บาท/ ไร่

• ขั้นตอนการเพาะกล้าชาวนาจะทำการตกล้ำหรือเพาะข้าวปลูกลง และเมื่อกล้าออกมาราว 25-40 วัน จึงถอนกล้านั้นไปปักดำในแปลงเทือกที่ไถคราดไว้เป็นดินโคลน ในปัจจุบันมีวิธีการอีกอย่างหนึ่งคือ การนำเมล็ดข้าวเปลือกที่เป็นข้าวพันธุ์ไปหว่านในแปลงเทือก เรียกว่า นาน้ำตม ซึ่งคล้ายกับการทำนาหว่านในอดีต การทำนาประเภทนี้มีน้ำไม่แน่นอน ส่วนนาที่มีน้ำบริบูรณ์ จะทำเป็นนาปักดำ

- ค่าเมล็ดพันธุ์ข้าว (2 ถัง) 400 บาท/ ไร่
- ค่าจ้างเมล็ดพันธุ์หว่าน 100 บาท/ ไร่

• ขั้นตอนการดูแลรักษา การลงปุ๋ย พ่นยาฆ่าแมลง และฆ่าหญ้า ตามสภาพและความเหมาะสม รวมทั้งทำการปล่อยน้ำเข้านาตามวงรอบของระบบชลประทาน

- ค่ายาคุมวัชพืช 100 บาท/ ไร่
- ค่าจ้างฉีดพ่นยาคุมวัชพืช 150 บาท/ ไร่
- ค่าปุ๋ยรอบที่ 1 (กระสอบละ 500 บาท/ 50 กก.) 200 บาท/ไร่/ 20 กก.
- ค่าจ้างใส่ปุ๋ยรอบที่ 1 (50 บาท/ กระสอบ) 20 บาท/ ไร่



- ค่ายาฆ่าแมลง (400 บาท/ 20 ไร่) 20 บาท/ ไร่
- ค่าจ้างพ่นยาฆ่าแมลง 200 บาท/ ไร่
- ค่าปุ๋ยรอบที่ 2 (หลัง 50 วัน) 200 บาท/ไร่/ 10 กก.
- ค่าจ้างใส่ปุ๋ยรอบที่ 2 20 บาท/ ไร่
- ค่าจ้างพ่นยาฆ่าแมลง 200 บาท/ ไร่

• ขั้นตอนการเก็บเกี่ยว เมื่อต้นข้าวเจริญงอกงามจนออกรวงเก็บเกี่ยวผลผลิตได้ โดยการใช้เครื่องจักรเป็นเครื่องทุ่นแรงในการเก็บเกี่ยวเมล็ดข้าวเปลือกบรรจุลงกระสอบ โดยรวมใช้ระยะเวลาทั้งสิ้น 110 วัน ซึ่งเป็นช่วงเวลาที่เหมาะสมในการปลูกข้าว

- ค่าเช่ารถเกี่ยว 400 บาท/ ไร่
- ค่าจ้างรถขนข้าวเปลือก 100 บาท/ ตัน

ทั้งนี้ต้นทุนการผลิตข้างต้นอยู่ที่ประมาณ 3,750 บาท/ ไร่<sup>22</sup> ซึ่งมีปัจจัยอื่นๆ ประกอบในต้นทุนการผลิต เช่น มีที่นาเป็นของตนเอง ทำนาด้วยตนเอง มีรถไถ/ รถดำนาเป็นของตนเอง นายู่ในระบบชลประทานจะสามารถทำนาได้ 2 รอบ/ ปี ไม่มียุ่งฉาง ไม่มีลานตากข้าว เป็นต้น นอกจากนี้ หากชาวนามีรถไถ/ รถดำนาเป็นของตนเองจะมีค่าใช้จ่ายเพิ่มในส่วนของราคาน้ำมัน

### 2.3.2 ผลผลิตต่อไร่ต่ำกว่ามาตรฐาน

ในอดีตที่ผ่านมา ประเทศไทยเป็นผู้ผลิตหลักและส่งออกข้าวรวมทุกประเภทเป็นอันดับ 1 ของโลกและของอาเซียนมาโดยตลอด แต่ทั้งนี้ไทยไม่ได้เป็นประเทศเดียวที่มีศักยภาพในการผลิตข้าวเพื่อการบริโภคภายในประเทศและการส่งออก ยังมีประเทศเพื่อนบ้านที่มีศักยภาพในการผลิตข้าวเพื่อการบริโภค

<sup>22</sup> ระวี รุ่งเรือง, สมพงษ์ หล้าทอง. สัมภาษณ์เชิงลึก, 23 ธ.ค.59 จ.เพชรบุรี



ภายในประเทศและเพื่อการส่งออกด้วยเช่นกัน เช่น เวียดนาม เมียนมา ลาว อินโดนีเซีย มาเลเซีย ฟิลิปปินส์ และกัมพูชา ซึ่งประเทศเหล่านี้เป็นทั้งคู่แข่ง และคู่ค้าข้าวของไทย โดยเฉพาะอย่างยิ่งเวียดนามที่มีมูลค่าการส่งออกข้าวรวมทุกประเภทเป็นอันดับ 2 ของโลกและอาเซียน ทำให้ปัจจุบันเวียดนามเข้ามามีบทบาทสำคัญในตลาดข้าวของโลก

ในขณะที่ประเทศไทยยังมีผลผลิตต่อไร่ที่อยู่ต่ำกว่าเกณฑ์เฉลี่ยของโลก สืบเนื่องมาจากปัญหาการเสื่อมโทรมของที่ดินจากการเพาะปลูกมาเป็นระยะเวลานานทำให้ต้องใช้ปุ๋ยและเคมีจำนวนมาก เมล็ดพันธุ์ข้าวที่ไม่ได้มาตรฐาน และชาวนาขาดองค์ความรู้ที่ถูกต้องในการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ทำให้ผลผลิตต่อไร่ของข้าวประเทศไทยได้ไม่มากเท่าที่ควร ในปี 2557 ข้าวนาปีมีผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ประมาณ 429 กก./ไร่ สำหรับข้าวนาปรังมีผลผลิต 623 กก./ไร่ โดยภาคตะวันออกเฉียงเหนือที่มีพื้นที่การทํานามากที่สุดคิดเป็นร้อยละ 57 ของพื้นที่รวม (นาปี) แต่ผลผลิตเฉลี่ยต่อไร่ต่ำสุดของประเทศประมาณ 334 กก./ไร่ นอกจากนี้ ผลผลิตข้าวเปลือกเฉลี่ยต่อไร่ของประเทศต่างๆ มีผลผลิตที่สูงกว่าและใกล้เคียงกับไทย เรียงตามลำดับได้ดังนี้ (1) สหรัฐอเมริกามีผลผลิตต่อไร่สูงสุดประมาณ 1,379 กก./ไร่ (2) เกาหลีใต้ 1,082 กก./ไร่ (3) ญี่ปุ่น 1,077 กก./ไร่ (4) เวียดนาม 926 กก./ไร่ (5) บังคลาเทศ 701 กก./ไร่ (6) อินเดีย 582 กก./ไร่ (7) สปป.ลาว 429 กก./ไร่ (8) เมียนมา 424 กก./ไร่ และ (9) กัมพูชา 398 กก./ไร่



ตารางที่ 2 แสดงข้อมูลผลผลิตข้าวนาปี :  
ผลพยากรณ์การผลิตปี 2559 (ปีเพาะปลูก2559/60)

รายการ	เนื้อที่เพาะปลูก (ไร่)			ผลผลิต (ตัน)			ผลผลิตต่อไร่ (กิโลกรัม)		
	2558	2559	+/- (%)	2558	2559	+/- (%)	2558	2559	+/- (%)
รวมทั้งประเทศ	56,688,379	58,695,910	3.54	23,477,574	25,203,812	7.35	414	429	3.62
-ข้าวจ้าว	38,748,929	40,241,208	3.85	16,890,848	18,277,958	8.21	436	454	4.13
-ข้าวเหนียว	17,939,450	18,454,702	2.87	6,586,726	6,925,854	5.15	367	375	2.18
ภาคเหนือ	12,154,570	12,769,473	5.06	6,718,986	7,282,656	8.39	553	570	3.07
-ข้าวจ้าว	9,244,786	9,751,869	5.49	5,096,036	5,569,265	9.29	551	571	3.63
-ข้าวเหนียว	2,909,784	3,017,604	3.71	1,622,950	1,713,391	5.57	558	568	1.79
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	35,799,889	36,632,907	2.33	11,826,853	12,420,831	5.02	330	339	2.73
-ข้าวจ้าว	20,801,139	21,227,933	2.05	6,873,020	7,219,088	5.04	330	340	3.03
-ข้าวเหนียว	14,998,750	15,404,974	2.71	4,953,833	5,201,743	5	330	338	2.42
ภาคกลาง	7,860,790	8,424,350	7.17	4,546,681	5,111,994	12.43	578	607	5.02
-ข้าวจ้าว	7,830,417	8,392,766	7.18	4,536,947	5,101,486	12.44	579	608	5.01
-ข้าวเหนียว	30,373	31,584	3.99	9,734	10,508	7.95	320	333	4.06
ภาคใต้	873,130	869,180	-0.45	385,054	388,331	0.85	441	447	1.36
-ข้าวจ้าว	872,587	868,640	-0.45	384,845	388,119	0.85	441	447	1.36
-ข้าวเหนียว	543	540	-0.55	209	212	1.44	385	393	2.08

ที่มา: สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย (<http://www.thairiceexporters.or.th/production.htm>)

จากตารางที่ 2 แสดงผลผลิตข้าวนาปีข้างต้นจะเห็นได้ว่าทั้งประเทศมีผลผลิตรวมเพิ่มขึ้นจากปี 2558 จากเดิมที่ 414 กก./ ไร่ และในปี 2559 ได้ผลผลิตข้าวรวม 429 กก./ ไร่ โดยเพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 3.62 แยกเป็นข้าวจ้าวมีผลผลิตอยู่ที่ 436 กก./ ไร่ ในปี 2558 เพิ่มมาเป็น 454 กก./ ไร่ ในปี 2559 เพิ่มขึ้นคิดเป็นร้อยละ 4.13 ซึ่งเมื่อแยกตามภาค พบว่า

ภาคเหนือ ในปี 2558 มีผลผลิตข้าวรวม 553 กก./ ไร่ เพิ่มขึ้นเป็น 570 กก./ ไร่ ในปี 2559 คิดเป็นร้อยละ 3.07 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในปี 2558 มีผลผลิตข้าวรวม 330 กก./ ไร่ เพิ่มขึ้นเป็น 339 กก./ ไร่ ในปี 2559 เพิ่มขึ้นคิด





เป็นร้อยละ 2.73 ภาคกลาง ในปี 2558 มีผลผลิตข้าวรวม 578 กก./ไร่ เพิ่มขึ้นเป็น 607 กก./ไร่ คิดเป็นร้อยละ 5.02 และภาคใต้ ในปี 2558 มีผลผลิตข้าวรวม 441 กก./ไร่ และเพิ่มขึ้นเป็น 447 กก./ไร่ คิดเป็นร้อยละ 1.36 ทั้งนี้ เมื่อพิจารณาตามพื้นที่เพาะปลูก พบว่าภาคตะวันออกเฉียงเหนือมีพื้นที่เพาะปลูกข้าวनाปีมากที่สุดประมาณ 35,799,889 ไร่ แต่มีผลผลิตข้าว น้อยที่สุด คือ 339 กก./ไร่

**ตารางที่ 3 แสดงข้อมูลผลผลิตข้าวนาปรัง :  
ผลพยากรณ์การผลิต ปี 2559 (ปีเพาะปลูก 2558/59)**

รายการ	เนื้อที่เพาะปลูก (ไร่)			ผลผลิต (ตัน)			ผลผลิตต่อไร่ (กิโลกรัม)		
	2558	2559	+/- (%)	2558	2559	+/- (%)	2558	2559	+/- (%)
รวมทั้งประเทศ	8,460,759	6,324,447	-25.25	5,346,915	3,940,883	-26.3	632	623	-1.42
ภาคเหนือ	3,716,623	2,650,480	-28.69	2,339,551	1,647,196	-29.59	629	621	-1.27
ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ	1,180,436	924,560	-21.68	606,677	467,989	-22.86	514	506	-1.56
ภาคกลาง	3,269,586	2,476,730	-24.25	2,244,669	1,680,100	-25.15	687	678	-1.31
ภาคใต้	294,114	272,677	-7.29	156,018	145,598	-6.68	530	534	0.75

ที่มา: สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย (<http://www.thairiceexporters.or.th/production.htm>)

จากตารางที่ 3 แสดงข้อมูลผลผลิตข้าวนาปรังรวมทั้งประเทศในปี 2558 ได้ผลผลิต 632 กก./ไร่ ในปี 2559 ได้ผลผลิตลดลงเหลือ 623 กก./ไร่ ลดลงร้อยละ 1.42 และเมื่อพิจารณารายภาค พบว่า ภาคเหนือ ในปี 2558 มีผลผลิตข้าวนาปรัง 629 กก./ไร่ ในปี 2559 มีผลผลิตลดลงเหลือ 621 กก./ไร่ ลดลงร้อยละ 1.27 ภาคตะวันออกเฉียงเหนือ ในปี 2558 ได้ผลผลิต 514 กก./ไร่ ในปี 2559 มีผลผลิตลดลงเหลือ 506 กก./ไร่ ลดลงร้อยละ 1.56 ในขณะที่ภาคกลาง ในปี 2558 ได้ผลผลิต 687 กก./ไร่ ลดลงเหลือ 678 กก./ไร่ ในปี 2559 ซึ่งลดลงร้อยละ 1.31 และภาคใต้ได้ผลผลิต 530 กก./ไร่ ในปี 2558 และเพิ่มขึ้นเป็น 534 กก./ไร่ ในปี 2559 คิดเป็นเพิ่มขึ้น 0.75



จากตารางข้างต้น แสดงให้เห็นถึงประสิทธิภาพด้านการผลิตข้าวของไทย ที่อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน เช่น เวียดนาม ที่มีผลผลิตในช่วงปี 2551/52-2553/54 เวียดนาม มีผลผลิตต่อไร่เพิ่มขึ้นอย่างต่อเนื่องจาก 848.0 กก./ ไร่ ในปี 2551/52 เป็น 862.4 กก./ ไร่ ในปี 2553/54 เฉลี่ย 3 ปี เวียดนามมีผลผลิตต่อไร่ประมาณ 853.0 กก.ต่อไร่ซึ่งเป็นผลผลิตต่อไร่ที่สูงเป็นอันดับ 4 ของเอเชียรองจากเกาหลีใต้ ญี่ปุ่น จีน และสูงเป็นอันดับ 1 ของอาเซียน<sup>23</sup> โดยปัจจุบันเวียดนาม มีผลผลิตอยู่ที่ 926 กก./ ไร่ ประเทศเมียนมา 424 กก./ ไร่ ประเทศกัมพูชา 398 กก./ ไร่ และ สปป.ลาว 429 กก./ ไร่

### 2.3.3 ราคาข้าวมีความผันผวนในตลาดโลก

ข้าวถือว่าเป็นสินค้าเกษตรที่มีการเคลื่อนไหวของราคาตามฤดูกาล โดยมีลักษณะของการเคลื่อนไหวของราคาขึ้นและลงตามช่วงเวลาในหนึ่งปีผ่านแบบแผนการขึ้นลงที่คล้ายคลึงกันทุกปี นอกจากนี้ จากการที่ประเทศเพื่อนบ้าน และอีกหลายประเทศมีศักยภาพในการเพิ่มการเพาะปลูกและมีผลผลิตข้าว ในเวลาที่ใกล้เคียงกัน ทำให้ราคาข้าวผันผวนตามกลไกอุปสงค์ - อุปทานและการเก็งกำไรในตลาดข้าวตลอดเวลา ซึ่งปัจจัยด้านอุปทานของผลผลิตที่จะออกมาจากช่วงฤดูการผลิตข้าวที่ใช้น้ำฝนเป็นหลัก หรือช่วง “ช่วงนาปี” ซึ่งผลผลิตจะออกมาในช่วงปลายปี ทั้งนี้ แม้ว่าประเทศไทยสามารถปลูกข้าวได้ทุกฤดูกาลทั้งนาปรังและการปลูกข้าวสามรอบ แต่หากจะต้องเน้นเรื่องปริมาณมากกว่าคุณภาพ โดยพื้นที่ที่จะปลูกข้าวได้หลายรอบนั้น จะต้องอาศัยการชลประทานและพื้นที่ที่เหมาะสมอย่างภาคกลางในกลุ่มแม่น้ำเจ้าพระยา ส่วนผลผลิตข้าวส่วนใหญ่ของไทยในทุกภูมิภาคยังคงพึ่งพิงกับการผลิตข้าวตาม

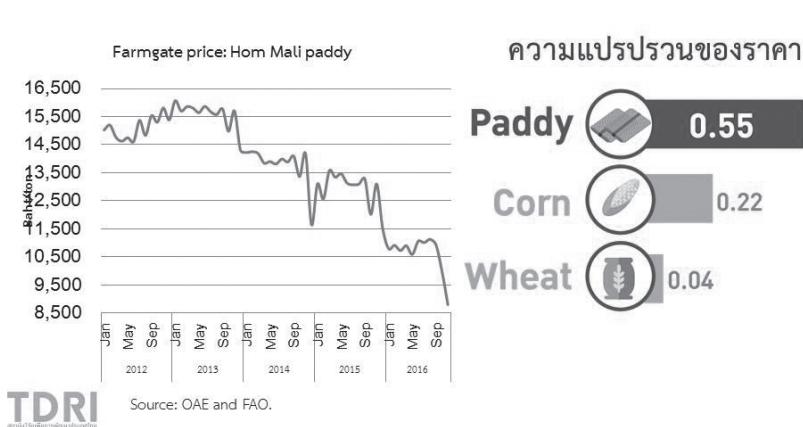
<sup>23</sup> เวียดนามมีผลผลิตต่อไร่สูง. เข้าถึงจาก <http://www.tcijthai.com/news/2014/02/watch/3816>, เข้าถึงเมื่อ 15 พ.ย.59



ฤดูกาล จากตารางผลผลิตข้าวช่วงปี 2556/57-2558/59 จะเห็นได้ว่าผลผลิตข้าวทั้งปี 2558/59 อยู่ที่ 27.42 ล้านตัน โดยในช่วงนาปีผลิตได้ 23.48 ล้านตัน แต่ในช่วงนาปรังผลิตได้เพียง 3.94 ล้านตัน หรือกล่าวอย่างง่ายคือข้าวนาปีข้าวไทยขึ้นราคาผันผวนตามฤดูกาล เพราะผลผลิตส่วนใหญ่ยังคงเป็นข้าวนาปี<sup>24</sup>

1. ทำไม่รัฐบาลต้องมีนโยบายปรับโครงสร้างการผลิตของชาวนา: แรงกดดันระดับโลกและปัจจัยภายในประเทศ

■ ผลคือ ในอนาคต ราคาข้าวจะลดลง และยังคงผันผวนมากกว่าธัญพืชอื่น



ภาพที่ 7 แสดงราคาข้าวที่ลดลงและมีความผันผวน  
ที่มา: ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

<sup>24</sup> ลาม-ตอบ นโยบายข้าวกับนักวิชาการรัฐศาสตร์ พร้อมแนวทางแก้ไขปัญหาปัจจุบัน. <http://www.matichon.co.th/news/350809>



## ตารางที่ 4 ปริมาณผลผลิตข้าวนาปีจากการเก็บเกี่ยวปี 2559/60

รายการ	ปริมาณผลผลิตและร้อยละข้าวนาปีจากการเก็บเกี่ยวรายเดือน ปี 2559/60										รวม
	ส.ค.59	ก.ย.	ต.ค.	พ.ย.	ธ.ค.	ม.ค.60	ก.พ.	มี.ค.	เม.ย.	พ.ค.	
- รวมทั้งประเทศ (ล้านตันข้าวเปลือก)	0.180	1.371	2.943	14.104	4.720	0.856	0.701	0.073	0.052	0.025	25.025
- ร้อยละ	0.72	5.48	11.76	56.36	18.86	3.42	2.80	0.29	0.21	0.10	100.00

ที่มา: สมาคมโรงสีข้าวไทย

ทั้งนี้ ผลผลิตข้าวจำนวนมากที่จะออกมาในเดือนช่วงพฤศจิกายน จะส่งผลให้กลไกตลาดหากมีอุปทานมากเกินไป (over-supply) ย่อมปฏิเสธไม่ได้ที่ราคาข้าวจะตกลงอย่างมากในช่วงฤดูการเก็บเกี่ยว หลังจากนั้นเมื่อปริมาณผลผลิตลดลงราคาจึงกลับเข้าสู่สภาวะปกติอีกครั้ง ซึ่งเมื่อพิจารณาจากการรับซื้อข้าวจากข้อมูลเมื่อเดือน พฤศจิกายน 2559<sup>25</sup> พบว่า

- ราคาข้าวเปลือกเจ้าหอมมะลินาปี ความชื้น 15% เมื่อต้นเดือน พ.ย. ราคาเฉลี่ยตันละ 9,000 บาท และราคา ได้เพิ่มขึ้นมาอยู่ที่เฉลี่ยตันละ 9,500 บาท ในช่วงปลายเดือน

- ราคาข้าวเปลือกเจ้าความชื้น 15% เมื่อต้นเดือน พ.ย. ราคาเฉลี่ยตันละ 7,200 บาท ราคาได้เพิ่มขึ้นมาอยู่ที่ ต้นละ 7,400 บาท ในช่วงปลายเดือน

- ราคาข้าวหอมมะลิไทย ชั้น 2 (ใหม่) ขายส่งในตลาดกรุงเทพฯ ช่วงต้นเดือน พ.ย.เฉลี่ยตันละ 16,000 บาท ราคาเพิ่มขึ้นจากเดือนที่ผ่านมาเล็กน้อย ส่วนในช่วงปลายเดือน พ.ย.ราคาเฉลี่ยตันละ 20,000 บาท

<sup>25</sup> สมาคมโรงสีข้าวไทย. รายงานประมวล วิเคราะห์ สถานการณ์ และ แนวโน้มข้าวไทย. (พฤศจิกายน 2559)



- ราคาข้าวสารเจ้า 5% (ใหม่) ขายส่งในตลาดกรุงเทพฯ ในช่วงต้นเดือน พ.ย.เฉลี่ยตันละ 11,100 บาท ราคาเปลี่ยนแปลงจากเดือนที่ผ่านมา ส่วนในช่วงปลายเดือน พ.ย.ราคาเฉลี่ยตันละ 11,900 บาท

สรุปราคาข้าวเปลือกและข้าวสารของสมาคมโรงสีข้าวไทย ณ วันที่ 30 พ.ย. 2559

- ราคาข้าวเปลือกหอมมะลิ ราคาเฉลี่ยอยู่ที่ 9,500 - 10,000 บาท/ตัน
  - ราคาข้าวเปลือกเหนียวใหม่ กข.6 จ.อุดรธานี ราคาเฉลี่ย 11,200 - 11,800 บาท/ตัน
  - ราคาข้าวเปลือกเจ้า ราคาเฉลี่ยอยู่ที่ 7,400 - 7,700 บาท/ตัน
  - ราคาข้าวเปลือกหอมปทุมธานี ราคาเฉลี่ยอยู่ที่ 8,500 บาท/ตัน
- ส่วนราคาเฉลี่ยข้าวสารชนิดต่างๆ มีดังนี้
- ข้าวสาร 5% ราคาเฉลี่ยอยู่ที่กระสอบละ 1,180 - 1,190 บาท
  - ข้าวหอมปทุมธานี ราคาเฉลี่ยอยู่ที่กระสอบละ 1,450 - 1,500 บาท
  - ข้าวหอมมะลิ 100% ชั้น 2 (ใหม่) เฉลี่ยอยู่ที่กระสอบละ 1,900 - 2,000 บาท
  - ข้าวเหนียวเมล็ดยาว 10% เฉลี่ยอยู่ที่กระสอบละ 2,200 - 2,400 บาท
  - ข้าวเหนียวเมล็ดยาว กข 6 (เชียงใหม่) เฉลี่ยอยู่ที่กระสอบละ 3,000 บาท

### ตารางที่ 5 ผลผลิตข้าวช่วงปี 2556/57-2558/59

(หน่วย: ล้านตันข้าวเปลือก)

	2556/57	2557/58	2558/59
<b>ผลผลิตทั้งหมด</b>	36.760	31.63	27.42
<b>นาปี</b>	27.09	26.27	23.48
<b>นาปรัง</b>	9.67	5.36	23.48

ที่มา: สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร



จากตัวเลขตารางที่ 5 ข้างบน พบว่าประเทศไทยมีปริมาณการผลิตข้าว ลดลงตลอดช่วง 2 ปีที่ผ่านมา ซึ่งสอดคล้องกับการเปลี่ยนแปลงทางการเมือง ในช่วงปี พ.ศ.2557 เมื่อรัฐบาลชุดใหม่ยกเลิกนโยบายจํานําข้าว ทุกเมล็ด มาเป็น “สินเชื่อชะลอการขาย” ที่ทำงานในลักษณะของการจํานําข้าวแบบยั้งฉาง เฉพาะข้าวหอมมะลิและข้าวเหนียว นอกจากนี้ ราคาข้าวที่ราคาตกต่ำในช่วงปลายปี พ.ศ.2559 อาจอธิบายได้ถึงปัญหาข้าวคงคลังที่ยังเหลืออยู่จากนโยบายจํานําข้าว ส่งผลให้เกิดปัญหาที่ข้าวชุดใหม่ไม่สามารถเข้าสู่ระบบตลาดในราคาปกติได้ จนทำให้ราคาข้าวตกต่ำลงไปอีก อย่างไรก็ตาม ปัญหาอาจจะบรรเทาลงได้หากรัฐบาลสามารถชี้แจงตัวเลขที่แน่นอน อันนำไปสู่ความมั่นใจในตลาดข้าวและแนวทางในอนาคตในการระบายข้าวต่อไป<sup>26</sup>

<sup>26</sup> ถาม-ตอบ นโยบายข้าวกับนักวิชาการรัฐศาสตร์พร้อมแนวทางแก้ไขปัญหาปัจจุบัน. เข้าถึงจาก <http://www.matichon.co.th/news/350809> เข้าถึงเมื่อ 15 พ.ย.59



## ตารางที่ 6 ราคาส่งออกข้าวเปรียบเทียบระหว่างปี 2011 - 2016

EXPORT PRICES FOR RICE														
	Thai White 100% B Second grade	Thai Parboiled 100%	U.S. Long Grain #2, 4%	Thai 5%	Viet 5%	Uru 5% 1/	India 25%	Pak 25%	Thai 25%	Viet 25%	Thai Al Super 2/	U.S. California Medium Grain #1, 4%	Pak Basmati 3/	Thai Fragrant 4/
	(US \$/tonne, f.o.b.)													
2011	565	563	577	549	505	546	409	433	511	467	464	821	1 060	1 054
2012	588	594	567	573	432	584	391	396	560	397	540	718	1 137	1 091
2013	534	530	628	518	391	598	402	371	504	363	483	692	1 372	1 180
2014	435	435	571	423	410	599	377	366	382	377	322	1 007	1 324	1 150
2015	395	392	490	386	353	541	337	318	373	334	327	857	849	1 008
2015														
December	373	364	490	363	365	503	326	296	356	345	332	790	716	782
2016														
January	375	377	474	369	353	479	321	303	361	340	331	775	734	783
February	389	390	466	384	344	470	316	310	374	330	339	770	745	795
March	392	391	452	384	357	435	323	309	375	341	343	745	681	793
April	401	402	440	393	364	427	327	317	383	345	351	691	679	797
May	448	444	442	433	365	453	346	348	415	346	355	658	750	802
June	456	455	448	441	358	463	361	360	422	337	356	610	825	830
July	457	492	454	442	352	492	362	367	423	332	362	606	907	816
August	435	438	448	422	343	505	337	346	409	328	367	603	863	783
September	399	396	421	385	330	502	326	318	379	319	358	602	836	770
October	375	383	402	369	333	484	328	309	365	317	349	579	825	739
November	369	365	401	360	337	479	325	317	354	324	333	586	823	630
December	384	382	402	373	333	488	329	321	364	320	331	588	874	682
2015 Jan.-Dec.	395	392	490	386	353	541	337	318	373	334	327	857	849	1 008
2016 Jan.-Dec.	407	409	438	396	347	473	333	327	385	332	348	651	795	768
% Change	2.8	4.5	-10.6	2.6	-1.5	-12.6	-1.2	2.8	3.3	-0.8	6.5	-24.0	-6.4	-23.8

Sources: Livereindex.com, Thai Department of Foreign Trade (DFT) and other public sources.

1/ Long grain white rice, fob fcl. 2/ White broken rice. 3/ Basmati ordinary up to May 2011. Super kernel white basmati 2% from June 2011 onwards.

4/ Hom Mali rice, grade A.

... = unquoted

Note: Please note that data may have been subject to revision due to temporary unavailability and/or late publishing of weekly price quotations.

ที่มา: <http://www.fao.org/economic/est/publications/rice-publications/the-fao-rice-price-update/en/>

จากตารางที่ 6 เมื่อพิจารณาราคาข้าวที่ประเทศไทยส่งออก โดยแยกเป็นประเภทเปรียบเทียบกับประเทศต่างๆ ได้แก่ เวียดนาม อินเดีย ปากีสถาน และสหรัฐฯ ในห้วงปี 2012 - 2016 ตามราคาขายต่อตัน โดยเฉพาะในปี 2015 - 2016 พบว่า

- ราคาส่งออกข้าวขาว 5% ของไทย เฉลี่ยอยู่ที่ 386 - 396 ดอลลาร์ต่อตัน ในขณะที่เวียดนามมีราคาขายอยู่ที่ 353 - 347 ดอลลาร์ต่อตัน



- ราคาส่งออกข้าวขาว 25% ของไทย เฉลี่ยอยู่ที่ 373 – 385 ดอลลาร์ต่อตัน ซึ่งมากกว่าเวียดนาม (332 -334 ดอลลาร์ต่อตัน) อินเดีย (333 – 337 ดอลลาร์ต่อตัน) และปากีสถาน (318 – 327 ดอลลาร์ต่อตัน)
- เมื่อเปรียบเทียบราคาข้าวหอมมะลิของไทยในปี 2015 มีราคาอยู่ที่ 1,008 ดอลลาร์ต่อตัน ในขณะที่ปี 2016 ราคาอยู่ที่ 768 ดอลลาร์ต่อตัน ซึ่งลดลง 23.8%

ดังนั้น เมื่อนำมาเปรียบเทียบกันทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพของข้าว และราคา ที่มีความใกล้เคียงกันหรือดีกว่าข้าวไทย ในขณะที่ต้นทุนการผลิตของข้าวไทยสูงกว่ามาก ปัจจุบันพบว่ากำไรของชาวนาไทยต่ำกว่าเวียดนามและฟิลิปปินส์ นอกจากนี้ ปัจจัยทางด้านเศรษฐกิจโลกที่มีแนวโน้มชะลอตัวโดยเฉพาะประเทศจีนซึ่งเป็นคู่ค้าที่สำคัญได้ดำเนินนโยบายการปฏิรูปประเทศเพื่อรักษาเสถียรภาพทางเศรษฐกิจ จึงอาจทำให้ความต้องการสินค้าเกษตรและผลิตภัณฑ์ของไทยชะลอตัวลงได้ ซึ่งย่อมส่งผลกระทบต่อเนื่องมาจากการผลิตและราคาสินค้าเกษตรในประเทศไทยด้วย<sup>27</sup>

<sup>27</sup> ภาวะเศรษฐกิจการเกษตรไตรมาส 1 ปี 2559 และแนวโน้มปี 2559, กองนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร

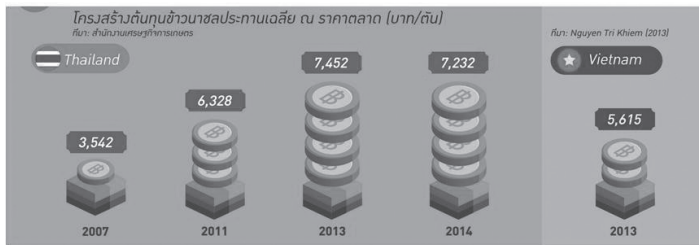




1. ภาครัฐบาลต้องมีนโยบายปรับโครงสร้างการผลิตของข้าวมา : แรกกดกับระดับโลกและปัจจัยภายในประเทศ

■ แต่ต้นทุนการผลิตของไทยสูงขึ้นและสูงกว่าคู่แข่ง

- กำไรของข้าวไทยต่ำกว่าเวียดนาม/ฟิลิปปินส์
- กำไรต่ำกว่าข้าวเวียดนามเท่าตัว



TDRI

Source: OAE and Nguyen Tri Khlem (2013)

5

ภาพที่ 8 แสดงต้นทุนการผลิตของไทยสูงขึ้นและสูงกว่าคู่แข่ง  
ที่มา: ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

### 2.3.4 ปริมาณผลผลิตเกินความต้องการของตลาด

ปริมาณการบริโภคข้าวทั่วโลกมีแนวโน้มลดลง แต่ผลผลิตข้าวจะเพิ่มขึ้น โดยปัจจุบันอัตราการบริโภคข้าวต่อหัวลดลงร้อยละ 0.2 ต่อปี ตั้งแต่ปี 2555 แต่ในทางกลับกันพบว่าผลผลิตข้าวของโลกเพิ่มขึ้นร้อยละ 1.1 ต่อปี ตั้งแต่ช่วงปี 2548 - 2558 ส่งผลให้ในอนาคตราคาข้าวจะลดลงและยังคงผันผวนมากกว่าธัญพืชอื่น เนื่องจากขาดการวางแผนการผลิตที่ดีและไม่สามารถควบคุมปริมาณการผลิตให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดได้ การขาดแรงจูงใจที่จะผลิตข้าวให้มีคุณภาพเนื่องจากราคารับซื้อไม่แตกต่างกันมากนัก ราคาข้าวเปลือกไม่เป็นไปตามระดับคุณภาพเท่าที่ควร ทั้งนี้ ประเทศไทยมีผลผลิต



ข้าวเปลือกปีละเฉลี่ยประมาณ 29 ล้านตัน แยกเป็นการบริโภคข้าวภายในประเทศประมาณ 7.149 ล้านตัน และส่งออก 9.5 - 10 ล้านตัน ซึ่งในแต่ละปีโดยเฉลี่ยประเทศไทยจะมีข้าวขาวส่วนเกินประมาณ 2.45 ล้านตัน ในช่วงปี 2559 ที่ผ่านมา ประเทศไทยประสบกับภัยแล้งและน้ำท่วม ซึ่งทำให้ผลผลิตข้าวนาปีร่วงลดลงร้อยละ 26.30 แต่ปริมาณผลผลิตข้าวนาปีเพิ่มขึ้นเมื่อเทียบกับปีที่ผ่านมา ร้อยละ 7.35

ขณะที่ปริมาณข้าวส่วนเกินของโลกเพิ่มขึ้นร้อยละ 15.20 แต่การนำเข้าข้าวกลับขยายตัวเพียงร้อยละ 9.53 โดยปริมาณการบริโภคข้าวของโลกเพิ่มขึ้นจาก 460.958 ล้านตันข้าวสาร เป็น 487.517 ล้านตันข้าวสาร เพิ่มขึ้น 42.433 ล้านตัน แสดงให้เห็นถึงประเทศซึ่งมีการนำเข้าข้าวหันมาพึ่งพาตนเองในการเพิ่มที่ปลูกข้าว และส่งผลกระทบต่อราคาข้าวของโลก นอกจากนี้ ในช่วง 2-3 ปีที่ผ่านมา แม้จะมีปัญหาภัยธรรมชาติทั้งภัยแล้งและ น้ำท่วม แต่ผลผลิตข้าวกลับไม่ได้ลดลง เนื่องจากหลายประเทศไม่ได้รับผลกระทบจากภัยธรรมชาติมากนัก อีกทั้งการหันมาใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวซึ่งให้ผลผลิตสูง การใช้ปุ๋ย และการใช้เครื่องจักรในการหว่านและเก็บเกี่ยวทำให้ผลผลิตข้าวสูงขึ้น โดยประเทศคู่แข่งสามารถเพิ่มผลผลิตข้าวได้เพิ่มขึ้น อาทิ จีน อินเดีย และเวียดนาม ซึ่งในช่วง 2553-58 ปริมาณการส่งออกข้าวของประเทศต่างๆ ขยายตัวสูงขึ้น โดยเฉพาะอินเดียที่ขยายตัวสูงขึ้นถึงร้อยละ 104.8 และเมียนมาขยายตัวร้อยละ 67.44 รวมทั้งปากีสถานขยายตัวร้อยละ 31.81<sup>28</sup>

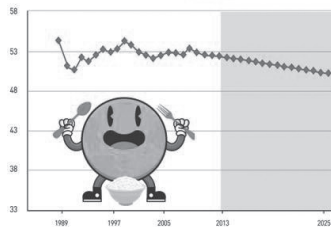
<sup>28</sup> คณะอนุกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปเศรษฐกิจด้านการเกษตรในคณะกรรมการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ (สปท.). แนวทางการขับเคลื่อนโครงการอีสานเมืองข้าวและอุตสาหกรรมข้าวครบวงจรกรณีศึกษา : จังหวัดกาฬสินธุ์ . 2559 หน้า 4



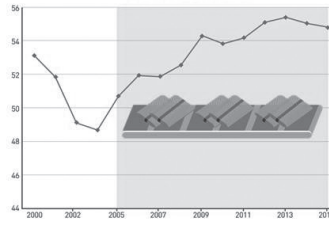
## 1. ทำไมรัฐบาลต้องมีนโยบายปรับโครงสร้างการผลิตของ ชาวนา : แรงกดดันระดับโลกและปัจจัยภายในประเทศ

- ปริมาณการบริโภคข้าวทั่วโลกมีแนวโน้มลดลง แต่ผลผลิตข้าว  
จะเพิ่มขึ้น

■ อัตราการบริโภคข้าวต่อหัวลดลง 0.2% ต่อปี  
ตั้งแต่ปี 2012



■ ผลผลิตข้าวของโลกเพิ่มขึ้น 1.1% ต่อปี  
ในช่วงปี 2005-2015



TDR1

Source: TDR1 and FAO.

3

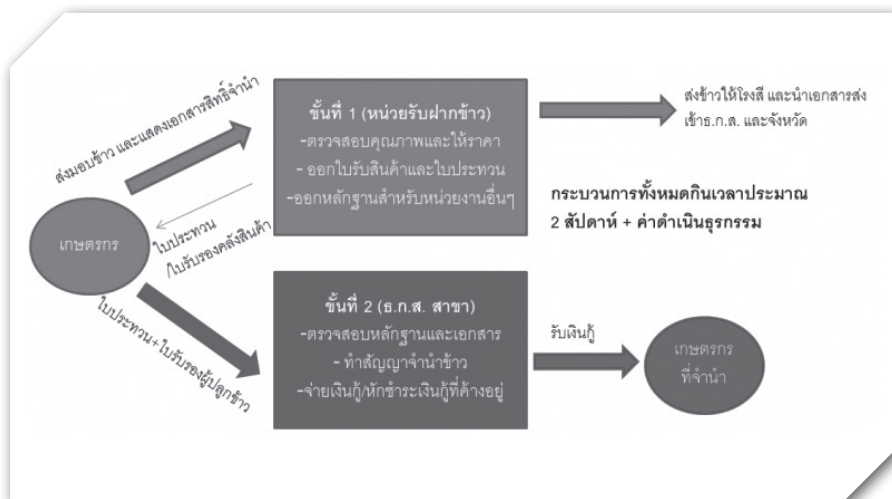
ภาพที่ 9 แสดงปริมาณการบริโภคข้าวทั่วโลกที่มีแนวโน้มลดลง  
แต่ผลผลิตข้าวจะเพิ่มขึ้น

ที่มา: ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย

นอกจากปัจจัยภายนอกที่หลายประเทศเพิ่มอัตราการผลิตข้าวที่ส่งผลมายังปริมาณผลผลิตล้นตลาด ยังปฏิเสธไม่ได้ว่าปัจจัยภายใน คือ โครงการจํานำข้าวของรัฐบาลที่ผ่านมา เป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ปริมาณผลผลิต ล้นตลาด ทั้งนี้โยบายจํานำข้าวที่มีมาตั้งแต่ในอดีตสมัยตั้งแต่ พ.ศ.2527 อาจจําแนกการจํานำข้าวได้ 2 กรณี คือ กรณีแรก คือ จํานำยุ่งฉาง ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์เป็นผู้จ่ายเงินค่าจํานำให้กับโกดังหรือยุ่งฉางของเกษตรกรเองและยุ่งฉางของสถาบันการเกษตร เช่น สหกรณ์การเกษตร เป็นต้น กับกรณีสอง คือ จํานำใบประทวนของเกษตรกรรายบุคคล ภายใต้กระบวนการตามแผนภาพกระบวนการจํานำข้าวแบบใบประทวนและแบบจํานำยุ่งฉาง โดยจําข้าวแบบใบประทวนจะ



เน้นการประสานงานระหว่างเกษตรกร-หน่วยรับฝากข้าว (อคส. ผ่านโรงสี) - ธ.ก.ส. ในการดำเนินธุรกรรมจนได้เงินจำนำข้าว แต่การจำนำข้าวแบบยั้งฉางจะตัดขั้นตอนการรับฝากข้าวกับ “หน่วยรับฝากข้าว” ออกไปโดยให้ชาวนาเก็บข้าวไว้ในยั้งฉางของตนเองหรือของกลุ่มเกษตรกร และสามารถนำข้าวดังกล่าวมาตรวจสอบปริมาณและรับเงินจำนำข้าวจาก ธ.ก.ส. ได้ทันที ความแตกต่างดังกล่าวทำให้เห็นได้ว่าการจำนำข้าวแบบยั้งฉางพยายามตัดขั้นตอนของ “หน่วยรับฝากข้าว” ซึ่งคือ อคส. ที่จ้างให้โรงสีเป็นผู้รับฝากข้าวและออกไปประทวน อันเป็นขั้นตอนที่ถูกวิพากษ์วิจารณ์ว่าเกิดการทุจริตคอร์รัปชันจำนวนมาก ให้ข้าวอยู่กับยั้งฉางของชาวนาและให้หัวหน้ากลุ่มเกษตรกรและ ธ.ก.ส. เป็นผู้ตรวจสอบแทน<sup>29</sup>



<sup>29</sup> วีระ หวังสัจจะโชค. (2556). การจัดสถาบันของนโยบายจำนำข้าว, ดุษฎีนิพนธ์ในรัฐศาสตรดุษฎีบัณฑิต คณะรัฐศาสตร์ จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย, หน้า 4.



ภาพที่ 10 กระบวนการจําหน่ายข้าวแบบใบประทวนและแบบจําหน่ายยุ่งฉาง  
ที่มา: <http://www.matichon.co.th/news/350809>

ศ.ดร.เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์ นักวิชาการอาวุโสศูนย์ศึกษาธุรกิจและรัฐบาล มหาวิทยาลัยฮาร์วาร์ด ได้กล่าวถึงนโยบายการจําหน่ายข้าวไว้ว่า หากพิจารณาในเชิงหลักการแล้วนั้น การจําหน่ายข้าวดูเหมือนเป็นแนวคิดที่ดี โดยมีวัตถุประสงค์เพื่อแก้ปัญหาราคาข้าวตกต่ำในช่วงที่ผลผลิตข้าวออกสู่ตลาดมาก ชาวนาจะนำข้าวไปจําหน่ายก่อนเพื่อรอเวลาที่ราคาข้าวสูงขึ้นแล้วจึงไถ่ถอนข้าวออกมาจำหน่าย

อย่างไรก็ดี การจําหน่ายมีข้อจำกัดในการนำมาใช้กับข้าวเปลือก เนื่องจากการจําหน่ายข้าวมีต้นทุนการดำเนินการสูง โดยเฉพาะต้นทุนการขนส่งและต้นทุนการเก็บรักษา รวมทั้งยังมีต้นทุนจากการเสื่อมคุณภาพของผลผลิตข้าว โดยโครงการรับจําหน่ายข้าวของรัฐบาลที่ผ่านมาเป็นารับซื้อข้าวจากเกษตรกรเพื่อมาเก็บรักษาและจัดจําหน่ายเอง ในขณะที่เดียวกันก็ยังเป็นนโยบายสงเคราะห์ด้านรายได้แก่เกษตรกร เพราะรัฐบาลรับซื้อข้าวจากเกษตรกรในราคาที่สูงกว่าราคาตลาดมาก “นโยบายจําหน่ายข้าว” สามารถบรรลุเป้าหมายเพียงการยกระดับ



รายได้ของเกษตรกร แต่ไม่ได้เป็นการเพิ่มรายได้ที่ยั่งยืน และอาจทำลายความหลากหลายของผลผลิตอาหารของประเทศ เพราะเกษตรกรหันมาเพาะปลูกข้าวแทนการผลิตผลผลิตทางการเกษตรประเภทอื่น



ภาพที่ 11 ข้อดีของโครงการรับจำนำข้าว

ที่มา: <http://news.mthai.com/general-news/247708.html>

นโยบายการจำนำข้าวอาจกล่าวได้ว่าบรรลุเป้าหมายในการยกระดับรายได้ของเกษตรกร ทำให้เกษตรกรมีเงินทุนหมุนเวียน และกระตุ้นเศรษฐกิจของชุมชน แต่ในทางกลับกันพบว่านโยบายการจำนำข้าวที่ถูกนำมาใช้ครั้งที่ผ่านมา นั้น ส่งผลกระทบต่อตลาดข้าว ซึ่งการจำนำข้าวทำให้ความช่วยเหลือชาวนาทุกคนที่นำข้าวมาจำนำโดยไม่คำนึงถึงความจำเป็น ทำให้ขาดประสิทธิภาพในการใช้งบประมาณ ซึ่งสร้างภาระด้านงบประมาณสูงเนื่องจากตั้งราคารับจำนำข้าวไว้ค่อนข้างสูงจึงมีแนวโน้มขาดทุนสูงมาก โดยทำให้รัฐบาลมีต้นทุนในการจ้างโรงสีในการสีข้าว จัดเก็บข้าว และขนส่งข้าว รวมทั้งยังมีต้นทุนในการตรวจสอบคุณภาพ การจัดหาตลาดเพื่อระบายข้าว รวมทั้งยังมี



ความเสียหายจากการเสื่อมคุณภาพของข้าวที่จัดเก็บไว้นาน นอกจากนี้ ภาระทางการคลังจากนโยบายนี้ยังมีแนวโน้มสูงขึ้น เนื่องจากราคารับจำนำที่สูงขึ้น จะจูงใจให้เกษตรกรหันมาเพาะปลูกข้าวมากขึ้น และการยกเลิกนโยบายเป็นไปได้อย่างเพราะจะมีแรงต่อต้านจากชาวนาซึ่งเป็นฐานเสียงของรัฐบาล นอกจากนี้ ยังเป็นการทำลายแรงจูงใจและประสิทธิภาพอันเกิดจากกลไกตลาด เพราะรัฐจะเข้ามาเป็นผู้ค้าข้าวเพียงรายเดียว ทำให้โรงสีขาดแรงจูงใจในการปรับปรุงประสิทธิภาพเพราะการเข้าเป็นโรงสีในโครงการไม่ได้เกิดจากการแข่งขันหรือคัดเลือกจากโรงสีที่มีประสิทธิภาพสูงสุด ซึ่งการดำเนินนโยบายจำนำข้าวยังมีความเสี่ยงที่จะเกิดการทุจริตสูง เพราะรัฐบาลต้องจ้างเอกชนในการดำเนินการแทนรัฐ เช่น การรับซื้อข้าว การสีข้าว การจัดเก็บข้าว เป็นต้น ในขณะที่ภาครัฐมีกำลังในการตรวจสอบจำกัด (เช่น การตรวจสอบคุณภาพข้าว การตรวจสอบสต็อกข้าว) โครงการนี้จึงมีช่องทางที่เจ้าหน้าที่รัฐหรือเอกชนจะแสวงหาประโยชน์จากการดำเนินการในขั้นตอนต่างๆ ได้มาก ที่สำคัญคือ อาจทำลายความเข้มแข็งของเครือข่ายทางสังคม โดยทำให้เกษตรกรเปลี่ยนจากการพึ่งพากันและกันเป็นการหันไปพึ่งรัฐ องค์กรทางสังคมของเกษตรกร (เช่น สหกรณ์ วิทยาลัยชุมชน) ที่ทำกิจการเกี่ยวกับการสีข้าว โกดังเก็บข้าว รวบรวมผลผลิต หรือจำหน่ายผลิตภัณฑ์ข้าว หากไม่ได้เป็นโรงสีภายใต้โครงการรับจำนำข้าว ก็จะถูกกลดบทบาทลงหรือมีเกษตรกรมาใช้บริการลดลง<sup>30</sup>

### 2.3.5 ชาวนาและองค์กรชาวนายังไม่เข้มแข็ง

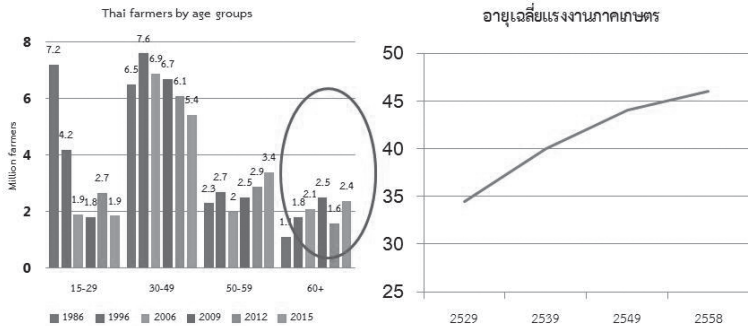
ปัจจุบัน มีจำนวนเกษตรกรที่อายุมากกว่า 60 ปี คิดเป็นร้อยละ 33 หรือมากกว่า 2.5 ล้านคน ในส่วนของชาวนามีอายุเฉลี่ยประมาณ 56 ปี ในอนาคตอันใกล้จะเข้าสู่แรงงานสูงอายุ ในขณะที่แรงงานหนุ่มสาวไม่นิยมเป็น

<sup>30</sup> นโยบายจำนำข้าว ผลกระทบต่อความมั่นคง, เข้าถึงจาก <http://www.kriengsak.com/Rice%20pledging%20policy> เข้าถึงเมื่อ 16 พ.ย.59



เกษตรกรเนื่องจากไม่มีแรงจูงใจ จึงทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในภาคเกษตรกรรม นอกจากนี้ การที่ชาวนายังประสบปัญหาความยากจนและมีหนี้สินมาก ระดับการศึกษาต่ำ มีพื้นที่ทำกินน้อยเฉลี่ยเพียง 18 ไร่ต่อครัวเรือน อีกทั้งชาวนาส່วนใหญ่ยังขาดการปรับตัวเพื่อการพัฒนาอย่างแท้จริง โดยมีชาวนาบางส่วนปรับตัวเพียงเพื่อที่จะให้เข้าถึงประโยชน์จากนโยบายให้มากที่สุด ไม่ได้เป็นการปรับเพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืนอย่างแท้จริง รวมถึงยังขาดการรวมกลุ่มและขาดการบริหารจัดการกลุ่มที่ดี

- เกษตรกรแก่ตัวเร็วมากขึ้นเร็ว
- ปัจจุบันมีเกษตรกรอายุเกิน 60 ปีกว่า 2.5 ล้านคน
- คำถามอาชีพเกษตรกรจะดึงดูดคนหนุ่มสาวได้ไหม



TDRI ที่มา: LFS-NSO และ World Bank.

ภาพที่ 12 แนวโน้มเกษตรกรสูงอายุมีแนวโน้มเพิ่มมากขึ้น  
ที่มา: ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร, สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนาประเทศไทย





นอกจากนี้ ยังพบว่าชาวนาส่วนใหญ่ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง จึงต้องเช่าที่ดินในการทำนาปลูกข้าว ทำให้เป็นการเพิ่มต้นทุนในการผลิต อีกทั้งทำให้การส่งเสริมให้ชาวนาทำเกษตรแบบผสมผสานในที่นา เช่น การขุดบ่อเลี้ยงปลา การปลูกพืชอื่นเสริม และการขุดบ่อเพื่อเก็บกักน้ำ ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากเจ้าของที่ดินไม่อนุญาต ประกอบกับชาวนาบางส่วนไม่มีการจัดทำบัญชีต้นทุนการผลิต ชาวนายรายย่อยบางส่วนไม่ได้ทำบัญชีรายรับ-รายจ่ายที่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถทราบต้นทุนการผลิตที่แท้จริงของตนเอง นอกจากนี้ พบว่าชาวนาบางส่วนไม่ทำนาเองแต่ใช้การจ้างแรงงานมาดำเนินการในทุกขั้นตอน อาทิ การไถ การหว่าน และการเก็บเกี่ยว ที่มีค่าจ้างแรงงานเฉลี่ย 100-200 บาทต่อไร่ รวมถึงค่ารถเก็บเกี่ยว และรถบรรทุกส่งข้าวไปโรงสี ซึ่งทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น

ในส่วนของการขาดการจัดการด้านการผลิตและใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวพันธุ์ดีก็มีความสำคัญที่ทำให้ชาวนามีผลผลิตข้าวที่ต่ำกว่ามาตรฐาน ทั้งนี้ ชาวนายยังไม่ตระหนักถึงผลดีที่จะได้จากการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดี ไม่มีการคัดเลือกเมล็ดพันธุ์ข้าวไว้ใช้เอง ทำให้ข้าวที่ปลูกอ่อนแอต่อโรคแมลงศัตรูพืช มีการใช้สารเคมีเพิ่มขึ้น ทำให้ต้นทุนการผลิตสูง มีผลผลิตต่ำลง และได้ผลผลิตคุณภาพต่ำ นอกจากนี้ หลังจากประสบปัญหาการค้าข้าวตกต่ำจนนำมาสู่การขอความร่วมมือให้ทำนาปีละ 1 ครั้ง ซึ่งการถูกจำกัดการปลูกข้าว 1 ครั้งต่อปีจากทางภาครัฐจากเดิมที่พื้นที่หลายจังหวัดที่มีพื้นที่อยู่ในเขตชลประทานและสามารถทำนาได้มากกว่า 1 ครั้งต่อปีแต่ปัจจุบันรัฐบาลประกาศให้ทำนาได้เพียง 1 ครั้งจึงทำให้ชาวนายมีรายได้จากการทำนาดลดลง



ปัญหาสำคัญที่ทำให้ชาวนาไม่สามารถพัฒนาผลผลิตและองค์ความรู้ได้อย่างยั่งยืนนั้น บางส่วนพบว่ามาจากกรณีที่นายจ้างไม่ยอมเปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตและไม่ปรับตัวของชาวนาเอง โดยพบว่ายังมีชาวนาบางส่วนที่ยังไม่สามารถปรับตัวเพื่อรับมือกับข้อจำกัดในการปลูกข้าว ไม่มีการทำอาชีพเสริมเพื่อหารายได้เพิ่ม ในขณะที่ชาวนาที่มี การปรับตัวส่วนใหญ่จะมีการปลูกพืชเสริมหลังจากเก็บเกี่ยวข้าว เช่น การปลูกดอกดาวเรือง การปลูกแตงโม นอกจากนี้ยังมีการประกอบอาชีพเสริมอื่นๆ เช่น การรับจ้างทำนาในพื้นที่นาของคนอื่น การเลี้ยงวัวเนื้อ การเพาะเห็ด เป็นต้น



ภาพที่ 13 วิถีการปัญหาชาวนาไทย

ที่มา: <http://www.qlf.or.th/Mobile/Details?contentId=694>



กล่าวโดยสรุป จากปัญหาของข้าวและชาวนาไทยทั้ง 5 ประการข้างต้น พบว่า “ข้าว” กลายเป็นพืชการเมืองที่รัฐบาลแต่ละสมัยนำมาใช้เป็นนโยบายในการหาเสียงที่แก้ปัญหาด้วยการแทรกแซงกลไกตลาด ทำให้การดำเนินการจะเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัย จึงทำให้ขาดความต่อเนื่องและขาดการพัฒนาอย่างจริงจัง อีกทั้งยังขาดการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ซึ่งโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบโดยตรงยังไม่มีความสอดคล้องและรองรับการดำเนินการบูรณาการงานระหว่างหน่วยงานร่วมกัน และขาดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนภูมิภาค และภาคเอกชน รวมถึงขาดการส่งเสริมการวิจัยพัฒนาพันธุ์ข้าวและการแปรรูปผลิตภัณฑ์อย่างจริงจัง ทำให้ไม่สามารถต่อยอดหรือสร้างให้เกิดการแปรรูปผลิตภัณฑ์เพื่อเพิ่มมูลค่าได้เต็มที่ อย่างไรก็ตาม จากปัญหาเรื่องราคาข้าวเปลือกที่ตกต่ำลงเป็นประวัติการณ์ รวมทั้งความเดือดร้อนของเกษตรกรผู้ปลูกข้าวได้ทำให้หน่วยงานภาครัฐที่เกี่ยวข้องภาคเอกชน และประชาชนต่างๆ ได้ร่วมกันหาทางออกที่ยั่งยืน เพื่อสนับสนุนและส่งเสริมให้เป็นทางเลือกและทางรอดของชาวนาเช่นกัน ซึ่งจะกล่าวถึงในส่วนที่ 3 ต่อไป





## ส่วนที่ 3

### แนวทางการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาไทยอย่างยั่งยืน



“ข้าว” เป็นสินค้าทางการเกษตรที่สำคัญของประเทศ ซึ่งต้องอาศัยผลผลิตตามสภาพภูมิอากาศและฤดูกาล ส่งผลให้เกิดสภาวะการณ์ที่ผลผลิตออกมาสู่ตลาดจำนวนมากในบางช่วงเวลาและส่งผลให้ราคาข้าวตกต่ำลง ด้วยเหตุนี้ ภาครัฐจึงปฏิเสธไม่ได้ที่จะต้องเข้ามามีบทบาทสำคัญเพื่อเป็นแนวทางในการสร้างเสถียรภาพทางราคาและการแก้ปัญหาอย่างยั่งยืน ซึ่งปัญหาราคาข้าวตกต่ำใน ส่วนที่ 2 ทำให้เห็นว่าไม่ใช่เพียงปัจจัยภัยธรรมชาติเท่านั้นที่ทำให้ราคาข้าวตกต่ำ แต่ยังพบว่าสถานการณ์ตลาดภายในประเทศและตลาดโลกมีส่วนสำคัญในความผันผวนของราคาข้าว ปัญหาของชาวนาและราคาข้าวจากส่วนที่ 2 กล่าวโดยสรุปพบว่ามีปัญหาที่สำคัญ 5 ประการ ได้แก่ (1) ต้นทุนในการผลิตสูง (2) ผลผลิตต่อไร่ต่ำกว่ามาตรฐาน (3) ราคาข้าวมีความผันผวนในตลาดโลก (4) ปริมาณผลผลิตเกินความต้องการของตลาด และ (5) ชาวนาและองค์กรชาวนายังไม่เข้มแข็ง ทั้งนี้ รัฐบาลมีมาตรการที่มุ่งเน้นแก้ปัญหาทั้งในระยะสั้นและระยะยาวอย่างครบวงจร

ในส่วนที่ 3 จะนำเสนอแนวทางการแก้ไขปัญหตามสภาพปัญหาที่รัฐบาลกำลังดำเนินการ โดยเป็นการแก้ไขปัญหตามสภาพปัญหาที่มีในส่วนที่ 2 ทั้งนี้ ผู้ศึกษาได้นำปัญหาที่เกิดขึ้นกับแนวทางแก้ไขที่รัฐบาลปัจจุบันที่กำลังดำเนินการที่เป็นมาตรการการแก้ปัญหาการผลิตข้าวและความยากจนของชาวนาไทยที่มีความสอดคล้องกันรายละเอียดดังนี้

#### 3.1 แก้ปัญหาด้านทุนในการผลิตสูง

มาตรการช่วยเหลือเกษตรกรในปีการผลิต 2559/60 คณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร ปีการผลิต 2559/60 ด้านการผลิต จำนวน 3 โครงการ ประกอบด้วย โครงการส่งเสริมสนับสนุนการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวหอม



มะลิคุณภาพดี ปี 2559/60 โครงการปรับเปลี่ยนการปลูกข้าวไปปลูกพืชที่หลากหลาย ฤดูนาปรัง ปี 2560 และ โครงการสนับสนุนสินเชื่อให้กลุ่มชาวนาผู้ผลิตข้าวแบบแปลงใหญ่ ปี 2559/60 ตามที่กระทรวงเกษตรและสหกรณ์เสนอ ส่วนงบประมาณให้เป็นไปตามความเห็นของสำนักงบประมาณ ดังนี้

3.1.1 โครงการส่งเสริมสนับสนุนการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิ คุณภาพดี ให้ใช้จ่ายจากเงินทุนหมุนเวียนเพื่อผลิตและขยายพันธุ์พืช ซึ่งได้รับจัดสรรจากพระราชบัญญัติโอนงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ พ.ศ.2559 จำนวน 200 ล้านบาท สำหรับค่าใช้จ่ายในการบริหารฯ อีกจำนวน 6 ล้านบาท ให้กรมการข้าวดำเนินการโดยการปรับแผนการปฏิบัติการและแผนการใช้จ่ายงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2559<sup>26</sup> ต่อไป

3.1.2 โครงการปรับเปลี่ยนการปลูกข้าวไปปลูกพืชที่หลากหลาย ให้ใช้จ่ายจากงบประมาณรายจ่ายประจำปีงบประมาณ 2559 งบกลาง รายการเงินสำรองจ่ายเพื่อกรณีฉุกเฉินหรือจำเป็น ภายในกรอบวงเงิน 636,520,000 บาท ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้เห็นชอบแล้ว และขอทำความตกลงกับสำนักงบประมาณตามขั้นตอนต่อไป

3.1.3 โครงการสนับสนุนสินเชื่อให้กลุ่มชาวนาผู้ผลิตข้าวแบบแปลงใหญ่ ให้ใช้อัตราดอกเบี้ยในหลักเกณฑ์เดียวกันกับโครงการชุมชนปรับเปลี่ยนการผลิต สู้วิกฤตภัยแล้ง ซึ่งรัฐบาลจะรับภาระอัตราดอกเบี้ยในอัตราร้อยละ 3.5 ต่อปี ภายในกรอบวงเงิน 74,550,000 บาท โดยกลุ่มเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการจ่ายอัตราดอกเบี้ยร้อยละ 0.01 ต่อปี สำหรับวิธีการดำเนินโครงการให้เป็นไปตามขั้นตอนตามที่โครงการสนับสนุนสินเชื่อให้กลุ่มชาวนาผู้ผลิตข้าวแบบแปลงใหญ่ฯ กำหนดไว้ ทั้งนี้ค่าใช้จ่ายในการชดเชยอัตราดอกเบี้ย ให้ธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร เสนอขอรับการจัดสรรงบประมาณ



รายจ่ายประจำปี ตามภาระค่าใช้จ่ายจริง ตามความจำเป็นและเหมาะสมตาม  
ขั้นตอนต่อไป

นอกจากนี้ ให้กระทรวงเกษตรและสหกรณ์จัดทำแผนการใช้จ่าย  
งบประมาณและกำหนดพื้นที่ดำเนินการโครงการให้ชัดเจน และให้มีการติดตาม  
ตรวจสอบ และประเมินผลสัมฤทธิ์ของการดำเนินโครงการ รวมทั้งเร่งรัด  
การดำเนินการให้เสร็จสิ้นภายในระยะเวลาที่กำหนด และให้รับความเห็น  
ของสำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการเศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติเกี่ยวกับ  
โครงการส่งเสริมสนับสนุนการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิคุณภาพดีฯ ควรให้ความ  
สำคัญกับการสร้างความรู้ความเข้าใจให้กับเจ้าหน้าที่ในการถ่ายทอดความรู้  
ให้แก่เกษตรกรเกี่ยวกับการผลิตเมล็ดพันธุ์ไว้ใช้เองและการเก็บรักษาให้ได้  
คุณภาพดีและมีความแข็งแรง รวมถึงการดำเนินงานของคณะกรรมการบริหาร  
และจัดการในการบริหารจัดการผลผลิตของหมู่บ้านและบริหารจัดการการผลิต  
เมล็ดพันธุ์ไว้ใช้เองในหมู่บ้าน ควรดำเนินการด้วยความโปร่งใสและสนับสนุน  
ให้เกษตรกรได้รับเมล็ดพันธุ์ข้าวอย่างทั่วถึง ส่วนโครงการปรับเปลี่ยนการ  
ปลูกข้าวไปปลูกพืชที่หลากหลายฯ ภาครัฐควรให้ความสำคัญกับการสร้าง  
ความรู้ความเข้าใจให้เกษตรกรทราบถึงประโยชน์ที่จะได้รับจากการปรับเปลี่ยน  
การปลูกข้าวไปปลูกพืชชนิดอื่น และให้มีแผนการตลาดรองรับผลผลิตที่แน่นอน  
และชัดเจน ตลอดจนติดตามการดำเนินโครงการและสถานการณ์ด้านการตลาด  
ของพืชทดแทนอย่างต่อเนื่อง และโครงการสนับสนุนสินเชื่อให้กลุ่มชาวนา  
ผู้ผลิตข้าวแบบแปลงใหญ่ฯ ควรมีกระบวนการประสานความร่วมมือและบูรณา  
การทำงานร่วมกัน และให้ความสำคัญกับการพัฒนาบุคลากรและเกษตรกรตาม  
แนวทางของเกษตรกรแปลงใหญ่ เพื่อให้โครงการสำเร็จตามวัตถุประสงค์  
ที่กำหนด ไปพิจารณาดำเนินการต่อไปด้วย



## 3.2 มาตรการแก้ปัญหาการผลิตข้าวต่ำกว่ามาตรฐาน

3.2.1 การกำหนดเขตส่งเสริมการผลิตข้าวที่เหมาะสม (Zoning)  
โดยการกำหนดเขตส่งเสริมการผลิตข้าวที่เหมาะสมตามกลุ่มพันธุ์ข้าว และสอดคล้องกับความต้องการของตลาด และจัดทำทะเบียนชานา มีการจำแนกตามเขตส่งเสริมการผลิตเพื่อกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาและช่วยเหลือชาวนาได้อย่างสะดวกชัดเจน โดยเชื่อมโยงกับข้อมูลเชิงแผนที่เป็นรายแปลงของแต่ละครัวเรือน

3.2.2 การพัฒนาและใช้เทคโนโลยีในการผลิตข้าว ตั้งแต่การพัฒนาพันธุ์ข้าว เทคโนโลยีการเพาะปลูกและการเก็บเกี่ยว ตลอดจนการเก็บรักษาและการแปรรูปเพื่อเพิ่มมูลค่าของผลผลิตข้าว รวมทั้งการส่งเสริมแข่งขันในอุตสาหกรรมข้าวเป็นอีกมาตรการหนึ่งที่สำคัญ เพื่อให้เกิดประสิทธิภาพในกระบวนการผลิตข้าว สร้างแรงจูงใจในการพัฒนาคุณภาพข้าว และทำให้การจัดสรรผลประโยชน์ในอุตสาหกรรมข้าวเป็นไปอย่างเป็นธรรม<sup>27</sup> ซึ่งรัฐบาลได้มีนโยบายในการปรับโครงสร้างการปลูกและผลิตข้าวครบวงจร โดยควบคุมการผลิตข้าว ทั้งปีไม่เกิน 27.17 ล้านตัน

3.2.3 การปรับรูปแบบการส่งเสริมการผลิตข้าวโดยใช้พื้นที่เป็นฐาน (Area-based approach) ซึ่งเป็นพื้นที่ที่ขนาดใหญ่ติดต่อกัน และมีขนาดเหมาะสมในเชิงเศรษฐกิจ (Economy of Scale) สอดคล้องกับกำลังการผลิตของโรงสีและดำเนินการให้ครบวงจร โดยภาคธุรกิจเอกชน/สหกรณ์การเกษตรมีส่วนร่วมทุกขั้นตอนตั้งแต่การวางแผนการผลิต การจัดหาปัจจัยการผลิต การถ่ายทอดความรู้ และการตลาด รวมทั้งการแปรรูป และส่งเสริมให้ชาวนาและโรงสีเข้าสู่ระบบมาตรฐานคุณภาพ อาทิ

<sup>27</sup> เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, นโยบายจำนำข้าว ผลกระทบต่อความมั่นคง, เข้าถึงจาก <http://www.kriengsak.com/Rice%20pledging%20policy> เข้าถึงเมื่อ 15 มิ.ย.60





- โครงการนาแปลงใหญ่ ณ ชุมชนบ้านโนนกระสัง พื้นที่ 5,000 ไร่ มีสมาชิกทั้งหมด 267 ราย ของชุมชนโนนกระสัง อ.พิมาย จ.นครราชสีมา ซึ่งได้รับการสนับสนุนช่วยเหลือจากกรมการข้าวในการสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ข้าวขาวดอกมะลิ 105 จำนวน 50 ตันให้กับสมาชิก รวมถึงสนับสนุนเครื่องหยอดข้าว 4 เครื่องให้ใช้หมุนเวียนในชุมชน พร้อมกับถ่ายทอดความรู้ให้ปรับเปลี่ยนวิธีการผลิตข้าวจากนาหว่านเป็นนาหยอดที่ใช้เมล็ดพันธุ์น้อยกว่า จากเดิมที่ใช้กันอยู่ที่ 20-30 กิโลกรัมต่อไร่ พอมาทำนาหยอดใช้เพียง 10 กิโลกรัม ทำให้ต้นทุนลดลงประมาณไร่ละ 600 บาท<sup>28</sup> และ

- โครงการนาแปลงใหญ่ จ.ชัยภูมิ ที่ได้มีการวางแผนดำเนินโครงการนาแปลงใหญ่ใน 4 พื้นที่ ได้แก่ ต.ศรีสำราญ อ.คอนสวรรค์ มีพื้นที่ดำเนินการ 1,432 ไร่ สมาชิก 156 ราย, ต.นาหนองทุ่ม อ.แก้งคร้อ มีพื้นที่ดำเนินการ 1,114 ไร่ สมาชิก 174 ราย, ต.โพนทอง อ.เมืองชัยภูมิ มีพื้นที่ดำเนินการ 1,008 ไร่ สมาชิก 125 ราย และ ต.กุดน้ำใส อ.จัตุรัส มีพื้นที่ดำเนินการ 1,012 ไร่ สมาชิก 82 ราย<sup>29</sup>

3.2.4 การส่งเสริมและสนับสนุนให้ใช้เครื่องจักรกลในการทำนา เร่งรัดส่งเสริมสนับสนุนให้ชาวนาและ กลุ่มชาวนา รวมถึงผู้ประกอบการรับจ้างทำนา ให้สามารถจัดซื้อจัดหาเครื่องจักรกลที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ได้แก่ เครื่องปลูก รดเกี่ยววนวด ยุ้งฉาง ไชโล (Silo) และเครื่องอบลดความชื้น เป็นต้น โดยภาครัฐให้การสนับสนุนบางส่วนและให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยผ่อนปรน

<sup>28</sup> ระบบนาแปลงใหญ่สร้างความมั่นคงและยั่งยืน, เข้าถึงจาก <https://www.dailynews.co.th/agriculture/372214> เข้าถึงเมื่อ 15 มิ.ย.60

<sup>29</sup> สำนักงานเกษตรจังหวัดชัยภูมิ. เอกสารนำเสนอโครงการส่งเสริมการเกษตรในรูปแบบแปลงใหญ่ จังหวัดชัยภูมิ ปี 2558



### 3.3 มาตรการแก้ปัญหาการค้าข้าวมีความผันผวนในตลาดโลก

การระบายข้าวที่คั่งค้างในสต็อก 8 ล้านตันภายในปี 2560 ซึ่งจากความสัมพันธ์ของราคาข้าวในตลาดโลก ประกอบกับประเทศไทยมีปริมาณข้าวเปลือกที่คั่ง สต็อกเป็นจำนวนมาก รัฐบาลได้กำหนดให้มีมาตรการ คือ โดยที่ประชุมคณะกรรมการนโยบายและการบริหารจัดการข้าว (นบข.) ได้มีมติรับทราบแผนการระบายข้าวในสต็อกของรัฐบาลที่มีอยู่ประมาณ 8 ล้านตัน แบ่งเป็นข้าว 3 กลุ่มได้แก่ ข้าวคุณภาพดีประมาณ 3 ล้านตัน ข้าวคุณภาพปานกลางประมาณ 3.15 ล้านตัน และข้าวเสื่อมคุณภาพซึ่งเก็บไว้ในสต็อกของรัฐบาลมากกว่า 5 ปี ประมาณ 1.85 ล้านตัน ซึ่งนายกรัฐมนตรีได้สั่งการให้กระทรวงพาณิชย์พยายามระบายข้าวในจำนวนดังกล่าวให้แล้วเสร็จในปี 2560 โดยไม่กระทบกับราคาจำหน่ายข้าวในประเทศ ซึ่งการระบายข้าวในสต็อกได้หมดจะทำให้ประหยัดงบประมาณในการเก็บรักษาข้าวในสต็อกได้ประมาณเดือนละ 500 ล้านบาท นอกจากนี้ ที่ประชุม นบข.ยังเห็นชอบให้กระทรวงพาณิชย์ร่วมกับภาคเอกชนผู้ส่งออกข้าว นำข้าวสารจำนวน 1,500 ตัน ช่วยเหลือผู้ประสบปัญหาอุทกภัย โดยประสานงานร่วมกับคณะรักษาความสงบแห่งชาติ (คสช.) ในการนำข้าวออกไปช่วยเหลือ โดยสมาคมผู้ส่งออกข้าว จะนำข้าวหุงบรรจุกระป๋องพร้อมรับประทานและนำออกช่วยเหลือในพื้นที่ประสบภัยฉุกเฉินเพื่อให้ทันกับเหตุการณ์<sup>30</sup>

ผลจากการทยอยระบายข้าวด้วยมาตรการดังกล่าว พบว่าเมื่อมีการระบายข้าวออกจากสต็อกเป็นจำนวนมากทำให้แรงกดดันราคาข้าวในตลาดโลกหายไปและราคาข้าวในตลาดจะกลับคงที่เข้าสู่ภาวะปกติและราคาข้าวในตลาดโลกได้ขยับขึ้น และมีแนวโน้มราคาข้าวตั้งแต่เดือน มิ.ย. นี้ไปจนถึงสิ้นปีจะดีขึ้น

<sup>30</sup> ประยุทธ์ 'ขีดเส้นระบายข้าวในสต็อก 8 ล้านตันในปีนี้' เข้าถึงจาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/735319> เข้าถึงเมื่อ 15 มิ.ย.60



โดยข้าวหอมมะลิของไทยที่ขายในตลาดโลกปัจจุบันอยู่ที่ตันละ 715 เหรียญสหรัฐ (เพิ่มขึ้นจากเดือน มี.ค.จาก 632 เหรียญสหรัฐ) ในขณะที่ข้าวขาว 5% ของไทย อยู่ที่ตันละ 438 เหรียญสหรัฐ ส่วนข้าวเหนียวอยู่ที่ตันละ 707 เหรียญสหรัฐ<sup>31</sup>

### 3.4 มาตรการแก้ปัญหาปริมาณพลผลิตเกินความต้องการของตลาด

การลดพื้นที่ปลูกข้าวนาปรังหันมาส่งเสริมการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ มติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2559 ได้มีมาตรการลดพื้นที่ปลูกข้าวนาปรังและหันมาส่งเสริมการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2559/2560 โดยปรับลดพื้นที่ 2 ล้านไร่ ใน 31 จังหวัด เพื่อทดแทนการนำเข้าวัตถุดิบอาหารสัตว์ ซึ่งปีหนึ่งๆ อุตสาหกรรมอาหารสัตว์ มีความต้องการใช้ในประเทศปีละกว่า 7.2 ล้านตัน ซึ่งกระทรวงเกษตรฯ โดยกรมส่งเสริมการเกษตร ได้ดำเนินการโดยร่วมมือกับภาคเอกชนในการทำ MOU สาขพลังประชารัฐ<sup>32</sup> มีหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ได้แก่ กรมส่งเสริมการเกษตร

<sup>31</sup> ประยุทธ์ โഴวี่มีอระบายข้าว พาณิชย์เตือนภัยพรรคการเมืองซัดขึ้นมาใช้หาเสียง. เข้าถึงจาก <https://www.thairath.co.th/content/970970> เข้าถึงเมื่อ 15 มิ.ย.60

<sup>32</sup> “ประชารัฐ” คือ การรวมเอาพลังทุกภาคส่วน ไม่ว่าจะอยู่ในภาคประชาชน ภาคธุรกิจ หรือภาครัฐ มาใช้ โดยมองบนพื้นฐานว่า “คนไทยทุกคน ก็คือ ประชาชนของชาติ” ซึ่งถือเป็นพลังอำนาจที่สำคัญในการแก้ไขปัญหา ในการเปลี่ยนแปลงหรือการปฏิรูป และการพัฒนาประเทศในทุกมิติและทุกด้านอย่างยั่งยืน โดยการดำเนินการตามยุทธศาสตร์ “ประชารัฐ” แบ่งได้เป็น 2 ยุทธศาสตร์ย่อย คือ (1) “รัฐบาล” กับ “ประชาชน” : โดย “รัฐ” หรือรัฐบาล จะเป็น ผู้อำนวยความสะดวก สนับสนุน และเปิดช่องทางให้ “ประชา” หรือภาคเอกชนและประชาชนทั่วไป เข้ามามีส่วนร่วมตามกระบวนการประชาธิปไตย เพื่อให้ประชาชน เข้าใจการบริหารงานของรัฐบาลในเรื่องต่างๆ และไม่สร้างความขัดแย้งให้เกิดขึ้นระหว่างประชาชนกับรัฐบาล และ (2) “ประชาชน” กับ “เจ้าหน้าที่รัฐ” คือ การทำงานร่วมกันของประชาชนและเจ้าหน้าที่รัฐ เพื่อการพัฒนาอย่างยั่งยืน โดยการสร้าง “เครือข่ายประชารัฐ” ในทุกด้าน ซึ่งเป็นกลไกสำคัญที่เชื่อมโยง และเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของทุกภาคส่วนเข้าด้วยกัน อันเป็นแนวทางการบริหารราชการแผ่นดินของรัฐบาลปัจจุบัน เพื่อให้การบริหารจัดการงบประมาณของรัฐมีประสิทธิภาพ เกิดความคุ้มค่า และเกิดประโยชน์สูงสุด ทั้งต่อการพัฒนาประเทศ การพัฒนาชุมชน และการพัฒนาสิทธิและสวัสดิการ ของรัฐเพื่อยกระดับคุณภาพชีวิตประชาชน ไม่ให้เกิดปัญหาความเหลื่อมล้ำในสังคมเช่นที่ผ่านมา สำหรับหัวใจสำคัญของยุทธศาสตร์ “ประชารัฐ” คือ การเสริมสร้างการมีส่วนร่วมของประชาชนทุกคน เนื่องจากการแก้ปัญหา การปฏิรูป และการพัฒนาประเทศในทุกๆ ด้าน จะสำเร็จหรือเห็นผลเป็นรูปธรรมไม่ได้เลย หากขาดซึ่งความร่วมมือร่วมใจและการมีส่วนร่วมระหว่างประชาชน เจ้าหน้าที่รัฐ และรัฐบาล



สมาคมผู้ผลิตอาหารสัตว์ไทย สมาคมการค้าเมล็ดพันธุ์ไทย บริษัทผู้ผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ และธนาคารเพื่อการเกษตรและสหกรณ์การเกษตร (ธ.ก.ส.) รวมทั้งเกษตรกร ทั้งนี้ กรมส่งเสริมการเกษตรฯ ได้ทดลองนำร่องส่งเสริมการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ทดแทนข้าวรอบที่ 2 หรือข้าวนาปรังในปี 2559 ใน 9 จังหวัด พบว่า เกษตรกรสามารถผลิตข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ได้ผลผลิตเฉลี่ย 900 - 1,000 กิโลกรัมต่อไร่ มีกำไรจากการผลิตไร่ละ 2,000 - 4,000 บาท หลังจากรับการสำรวจความเหมาะสมของที่ดิน และมีโครงการนำร่องแล้วได้ผลเป็นที่น่าพอใจ ระยะเวลาเริ่มตั้งแต่เดือนตุลาคม 2559 - มิถุนายน 2560 โครงการ “ประชารัฐ” ปลูกข้าวโพดฯ ในจังหวัดเป้าหมาย โดยมีภาคเอกชนเข้าร่วมด้วย ดังนี้<sup>33</sup>

- บริษัท กรุงเทพโปรดิ๊วส จำกัด 17 จังหวัด ได้แก่ กำแพงเพชร, เชียงราย, เชียงใหม่, นครสวรรค์, พิจิตร, พิษณุโลก, แพร่, สุโขทัย, อุตรดิตถ์, กาฬสินธุ์, ขอนแก่น, ชัยภูมิ, บุรีรัมย์, ศรีสะเกษ, อุบลราชธานี, เพชรบุรี และราชบุรี
- บริษัท เบทาโกร จำกัด (มหาชน) 5 จังหวัด คือ เพชรบูรณ์, อุทัยธานี, ชัยนาท, ลพบุรี และสระบุรี
- บริษัท ไทยฟู้ด จำกัด (มหาชน) (โรงงานอาหารสัตว์/สุพรรณบุรี) (โรงงานอาหารสัตว์/ปราจีนบุรี) 15 จังหวัด ได้แก่ สุพรรณบุรี, เชียงราย, พะเยา, พิษณุโลก, ตาก, เพชรบูรณ์, ชัยนาท, อุทัยธานี, นครสวรรค์, ลพบุรี, สระบุรี, อ่างทอง, พระนครศรีอยุธยา, ราชบุรี และปราจีนบุรี
- บริษัท พันสโกลคัมภ์ จำกัด 3 จังหวัด คือ นครนายก ฉะเชิงเทรา และปราจีนบุรี

<sup>33</sup> อุ่มขาวนา “ประชารัฐ” หนุนปลูกข้าวโพด 2 ล้านไร่. เข้าถึงจาก <http://www.manager.co.th/Weekend/ViewNews.aspx?NewsID=9590000115692> เข้าถึงเมื่อ 15 มิ.ย.60



### 3.5 มาตรการแก้ปัญหาชาวนาและองค์กรชาวนายังไม่เข้มแข็ง

จากสถานการณ์ราคาข้าวตกต่ำครั้งนี้ได้นำมาสู่ความพยายามปรับตัวในการทำนาของชาวนาไทยปัจจุบัน รวมทั้งการวางยุทธศาสตร์และมาตรการต่างๆ ของภาครัฐร่วมกับภาคเอกชนเพื่อสร้างแนวทางการแก้ปัญหาให้กับชาวนาและข้าวไทยอย่างยั่งยืน ในส่วนของชาวนานั้นพบว่าชาวนาบางส่วนมีการปรับตัวเพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตต่อไปได้ โดยแบ่งออกเป็นรูปแบบต่างๆ ได้แก่

3.5.1 การปรับตัวด้านขนาดแปลงนา โดยมีการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินการนาแปลงใหญ่ ซึ่งปัจจุบันเป็นในรูปแบบการรวมกลุ่มของเกษตรกร เพื่อรวมกลุ่มกันปลูกข้าวที่มีมูลค่าสูงเป็นที่ต้องการของตลาด โดยการรวมกลุ่มจะสามารถลดต้นทุนการผลิตได้ตั้งกรณีชาวนาจากกลุ่มส่งเสริมการเกษตรครบวงจร จังหวัดชัยนาท ที่พยายามปรับตัวจากที่เคยเผชิญปัญหาหนี้สิน และมีที่ทำกินน้อยเพียงครอบครัวละ 3-5 ไร่ ที่ผ่านมาชาวนาในกลุ่มนี้แก้ไขปัญหาด้วยการขยายพื้นที่ทำนาและเช่าที่นาคนอื่นทำเพิ่ม ซึ่งทำให้ประสบปัญหาต้นทุนทำนาเพิ่มสูงขึ้นไปอีก และไม่สามารถแก้ไขปัญหาหนี้สินได้ ชาวนาในกลุ่มจึงปรับตัวครั้งใหม่ด้วยการลดพื้นที่การทำนาเพื่อลดต้นทุนการผลิต และพยายามจะอยู่รอดให้ได้จากการทำการผลิตที่หลากหลายบนพื้นที่นาที่มีอยู่เพียง 3-5 ไร่ต่อครอบครัว ในขณะที่บางส่วนของสมาชิกกลุ่มเลือกที่จะปรับตัวด้วยการหันไปผลิตข้าวคุณภาพสูงขึ้น เช่น ข้าวไรซ์เบอร์รี่ และข้าวกล้องหอมปทุม เพื่อขายตรงให้กับผู้บริโภคผ่านเครือข่ายคนที่รู้จักและเครือข่ายดี แม้จะยังไม่มีกรวางระบบการขายร่วมกันของกลุ่มในปริมาณที่มากพอเพื่อเชื่อมต่อกับผู้บริโภค แต่ราคาข้าวคุณภาพ และการหันมาสีข้าวจากโรงสีขนาดเล็กเพื่อขายเอง ก็ทำให้ชาวนากลุ่มนี้มีรายได้จากการขายข้าวที่เพิ่มขึ้นอย่างชัดเจน



3.5.2 การส่งเสริมให้ทำเกษตรทฤษฎีใหม่ รัฐได้ให้การสนับสนุน โดยการมีศูนย์เรียนรู้ในพื้นที่ เช่น ศูนย์ข้าวชุมชน ศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร และมีการส่งเสริมให้เกษตรกรมีการประกอบอาชีพเสริมอื่นๆ โดยนำแนวคิดของการทำเกษตรทฤษฎีใหม่มาใช้ เช่น การปลูกผัก การเลี้ยงสัตว์ ดังกรณีของศูนย์ข้าวชุมชน และศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร ต.หนองขนาน อ.เมือง จ.เพชรบุรี ที่มีการรวมตัวกันของเกษตรกรรายย่อยในการแลกเปลี่ยนความรู้ระหว่างกัน มีการเพาะพันธุ์ข้าวและใช้ข้าวเมล็ดพันธุ์ดี และสามารถต่อยอดองค์ความรู้แบ่งปันไปยังเกษตรกรรายอื่นๆ ได้ ในขณะที่ชาวนาสมาชิกศูนย์ข้าวชุมชนนางลือ จ.ชัยนาท ที่เคยประสบปัญหาาราคาข้าวตกต่ำต่อเนื่อง จึงปรับตัวด้วยการหันมาผลิตพันธุ์ข้าวปลูกส่งขายให้ผู้ค้าพันธุ์ข้าวและศูนย์วิจัยฯ เพื่อนำไปแจกจ่ายและขยายในพื้นที่ภาคกลางจังหวัดอื่นๆ ทำให้ชาวนาได้ยกระดับฐานะขึ้นมาเป็นผู้ซื้อพันธุ์ข้าวปลูกจากลูกกลุ่ม (กลุ่มละ 50-70 คน) ถึงมากกว่า 10 ราย และมีรายได้จากการขายพันธุ์ข้าวสูงกว่าชาวนาทั่วไป โดยราคาพันธุ์ข้าวที่ขายจะสูงกว่าข้าวเปลือกทั่วไปตันละ 1,500-2,000 บาท ในช่วงที่ราคาข้าวไม่ดี และอาจจะสูงกว่าถึง 3,000 บาท ต่อตัน ในช่วงที่ราคาข้าวดี โดยพันธุ์ข้าวที่ชาวนากลุ่มนี้ปลูกและส่งขายทั่วทุกจังหวัดในภาคกลาง มีหลากหลายนับสิบสายพันธุ์ แต่ยังคงยึดอยู่เฉพาะพันธุ์ข้าวแข็ง ตามการส่งเสริมของศูนย์วิจัยข้าวเท่านั้น มีเพียงพันธุ์ข้าวหอมปทุมเพียงพันธุ์เดียวที่ชาวนานำมาบริโภคได้เอง

3.5.3 การปลูกพืชหลายชนิด (diversification) โดยปลูกพืชหลายอย่างและเลือกพืชที่ให้มูลค่าสูงแต่ต้นทุนต่ำ เช่น ผักชีฝรั่ง ตะไคร้ ข้า มะเขือพริก ซึ่งเป็นอาหารในชีวิตประจำวันของคนไทย และสร้างรายได้จำนวนไม่น้อยต่อวัน และยังเป็นการลดความเสี่ยงจากราคาข้าวที่ผันผวน ในขณะที่ชาวนาที่มีการปรับตัวส่วนใหญ่จะมีการปลูกพืชเสริมหลังจากเก็บเกี่ยวข้าว เช่น ชาวนา



ใน ต.หนองขนาน อ.เมือง จ.เพชรบุรี บางส่วนมีการปรับตัวหันมาปลูก ดอกดาวเรือง และแตงโม เสริมจากการปลูกข้าว นอกจากนี้ ยังมีการประกอบ อาชีพเสริมอื่นๆ เช่น การรับจ้างทำนา การเลี้ยงวัวเนื้อ การเพาะเห็ด และการ รับงานมาทำที่บ้าน นอกจากนี้ ยังมีชาวนาบางส่วนที่หันมาสีข้าวเองและ นำไปขายตรงยังผู้บริโภค ซึ่งสามารถได้ราคาที่ดีและลดปัญหาพ่อค้าคนกลาง

กล่าวโดยสรุป จากแนวทางการแก้ปัญหาของรัฐที่กล่าวมาข้างต้น จะเห็น ได้ว่าภาครัฐได้ดำเนินการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาโดยออกมาตรการต่างๆ ทั้งในระยะสั้นและระยะยาว นอกจากนี้ ได้มีข้อเสนอเพิ่มเติมให้รัฐบาล มีมาตรการเร่งการส่งออก เช่น การให้สินเชื่อเพื่อการส่งออก การขยายสินเชื่อ การให้สินเชื่อดอกเบี้ยต่ำในการสต็อกข้าวสำหรับส่งออก การมุ่งแสวงหาคู่ค้าและ ตลาดใหม่ๆ การติดตามการค้าของประเทศคู่แข่ง และเพิ่มการแลกเปลี่ยนข้าว กับสินค้าอื่นๆ เพื่อเพิ่มการส่งออก เป้าหมายของนโยบายดังกล่าวเพื่อลดจำนวน ข้าวคงคลังของรัฐบาลให้มากที่สุด และสามารถขายข้าวออกให้รวดเร็วที่สุด รวมทั้งมีมาตรการระบายข้าวแบบต่างตอบแทน (Counter-trade) อาจเป็น ลักษณะการใช้สินค้าแลกเปลี่ยน (Barter) การกำหนดเงื่อนไขอนาคตในการ ซื้อสินค้าอื่นกับสินค้าข้าว (Counter-purchase) การขายข้าวบนเงื่อนไขผูกพัน ว่ารัฐบาลไทยจะซื้อสินค้าจากประเทศคู่ค้าด้วย (Switch trading) หรืออาจใช้ วิธีหักลบกลบหนี้ทางบัญชีด้วยข้าว (Offset) เป็นต้น<sup>34</sup> ทั้งนี้ นอกเหนือจากการ แก้ปัญหาข้าวและชาวนาแล้วนั้น จากการที่ประเทศไทยเคยเป็นประเทศผู้ส่งออก ข้าวลำดับต้นๆ ของโลก แต่ทั้งนี้ปัจจุบันพบว่าประเทศคู่แข่ง อาทิ จีน อินเดีย และเวียดนาม มีผลผลิตข้าวสูงขึ้น ประเทศไทยจึงควรมีแนวทาง/มาตรการ ที่ทำให้ “ข้าวไทย” สามารถช่วงชิงตำแหน่งนำกลับคืนมา

<sup>34</sup> แนวทางในการช่วยเหลือชาวนาควรทำอย่างไร. เข้าถึงจาก <http://www.matichon.co.th/news/350809> เข้าถึงเมื่อ 15 มิ.ย.60







## ส่วนที่ 4

### สรุปผลการศึกษาและข้อเสนอเพิ่มเติม



#### 4.1 สรุปผลการศึกษา

ข้าวถือเป็นพืชการเมือง ที่ทุกรัฐบาลมักหวัหยบยกขึ้นมาใช้ในการหาเสียง ที่มุ่งในการทุ่มเงินงบประมาณในการรักษาราคาข้าวเปลือก ซึ่งเป็นการแก้ปัญหา ด้วยการแทรกแซงกลไกตลาด ทำให้การดำเนินการจะเปลี่ยนแปลงไปตาม นโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัย ทั้งนี้ รัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา ได้มีความมุ่งมั่นในการแก้ปัญหาจากราคาของข้าวเปลือกที่ต่ำลงได้สร้างความ เตือตร้อนให้แก่ชาวนา เพื่อเป็นการบรรเทาความเตือตร้อนให้กับเกษตรกร อีกทั้งยังมีการวางมาตรการต่างๆ เพื่อสร้างความเข้มแข็งให้กับเกษตรกร ผู้ปลูกข้าวอย่างยั่งยืน โดยมีมาตรการในการแก้ปัญหาทั้งในระยะสั้นและ ระยะยาว กล่าวคือ มาตรการระยะสั้น อาทิ โครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าว เปลือก หรือจำหน่ายข่วง และ การให้เงินช่วยเหลือแก่เกษตรกร และช่วยเหลือ ค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพข้าว ให้แก่ข้าว 3 ชนิด คือ ข้าวหอมมะลิ ข้าวเจ้า และ ข้าวหอมปทุมธานี 1 เป็นต้น ส่วนมาตรการระยะยาว เป็นมาตรการ ช่วยเหลือชาวนาทั้งระบบ อย่างเป็นขั้นเป็นตอน โดยการปรับกระบวนการ ผลิตสำหรับอนาคตข้าวไทย อาทิ นาแปลงใหญ่ การลดพื้นที่ทำนา การปรับโครงสร้าง การปลูกและผลิตข้าวครบวงจร และเพื่อยกระดับการทำนา ในประเทศไทย รัฐบาลเห็นความสำคัญในการช่วยเหลือเกษตรกรโดยจะต้องมีการเปลี่ยนแปลง ในวงการข้าวไทยและนำไปสู่เกษตรกรรมยุค 4.0 ชาวนาจะต้อง “คิด วางแผน ทำ” ใช้การตลาดนำการผลิต และมีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีให้เป็น โดยมาตรการ ต่างๆ ของภาครัฐได้ใช้แนวทางการบูรณาการความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และภาคเกษตรกร เข้ามาร่วมกันขับเคลื่อน ไปพร้อมกันภายใต้แนวคิด “ประชารัฐ”



โดยผลจากการศึกษาพบว่าปัญหาข้าวและชาวนาไทยที่สำคัญมี 5 ประการ ได้แก่ (1) ต้นทุนในการผลิตสูง (2) ผลผลิตต่อไร่ต่ำกว่ามาตรฐาน (3) ราคาข้าวมีความผันผวนในตลาดโลก (4) ปริมาณผลผลิตเกินความต้องการของตลาด และ (5) ชาวนาและองค์กรชาวนายังไม่เข้มแข็ง สรุปได้ดังนี้

(1) ต้นทุนในการผลิตสูง เนื่องจากวิธีการผลิตที่เปลี่ยนไปจากเดิม มีการพึ่งพาปุ๋ยและสารเคมีที่ต้องนำเข้าที่มีราคาแพงมากขึ้น ทำให้มีต้นทุนการผลิตสูงกว่าประเทศคู่แข่ง รวมถึงชาวนารายย่อยบางส่วนไม่ได้ทำบัญชีรายรับ-รายจ่ายที่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถทราบต้นทุนการผลิตที่แท้จริงของตนเอง และชาวนาบางส่วนไม่ได้ทำนาเองแต่ใช้การจ้างแรงงานมาดำเนินการในทุกขั้นตอน อาทิ การไถ การหว่าน และการเก็บเกี่ยว ทำให้มีต้นทุนการผลิตโดยเฉลี่ยสำหรับนาปีประมาณ 3,800 - 4,500 บาท/ ไร่ นาปรังประมาณ 5,600 บาท/ ไร่

(2) ผลผลิตต่อไร่ต่ำกว่ามาตรฐาน เนื่องจากปัญหาการเสื่อมโทรมของที่ดินจากการเพาะปลูกมาเป็นระยะเวลานานทำให้ต้องใช้ปุ๋ยและเคมีจำนวนมาก การใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวที่ไม่ได้มาตรฐาน และชาวนาขาดองค์ความรู้ที่ถูกต้องในการเพิ่มผลผลิตต่อไร่ ทำให้ผลผลิตต่อไร่ของข้าวประเทศไทยได้ไม่มากเท่าที่ควร และประสิทธิภาพด้านการผลิตข้าวของไทยที่อยู่ในระดับค่อนข้างต่ำ โดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับประเทศเพื่อนบ้าน

(3) ราคาข้าวมีความผันผวนในตลาดโลก เนื่องจากข้าวนาปีขึ้นราคาผันผวนตามฤดูกาล เพราะผลผลิตส่วนใหญ่ยังคงเป็นข้าวนาปีที่ออกในช่วงฤดูการผลิตข้าวที่ใช้น้ำฝนเป็นหลัก รวมทั้งประเทศเพื่อนบ้านและอีกหลายประเทศเพิ่มการเพาะปลูกและมีผลผลิตข้าวในเวลาใกล้เคียงกัน โดยข้าวถือว่าเป็นสินค้าเกษตรที่มีการเคลื่อนไหวของราคาตามฤดูกาล



(4) ปริมาณผลผลิตเกินความต้องการของตลาด โดยพบว่าปริมาณการบริโภคข้าวทั่วโลกมีแนวโน้มลดลง แต่ผลผลิตข้าวจะเพิ่มขึ้น เนื่องจากมีการใช้เทคโนโลยี/ เครื่องจักรมาใช้ในการเพาะปลูก จึงยิ่งเพิ่มปริมาณในตลาดมากขึ้น และประเทศคู่แข่งในการปลูกข้าวกับไทยสามารถเพิ่มผลผลิตข้าวได้เพิ่มขึ้น อาทิ จีน อินเดีย และเวียดนาม รวมทั้งปัจจัยภายในจากโครงการจำหน่ายข้าวของรัฐบาลที่ผ่านมาก็ถือเป็นส่วนหนึ่งที่ทำให้ปริมาณผลผลิตล้นตลาด

(5) ชานาและองค์กรชานายังไม่เข้มแข็ง ชานาส่วนใหญ่มีอายุมากกว่า 60 ปี แรงงานหนุ่มสาวไม่นิยมเป็นเกษตรกรเนื่องจากไม่มีแรงจูงใจ จึงทำให้ขาดแรงงานในภาคเกษตรกรรม ประกอบกับชานายังประสบกับปัญหาความยากจนและมีหนี้สินมาก ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง หรือมีพื้นที่ทำกินน้อยเฉลี่ยเพียง 18 ไร่ต่อครัวเรือน และยังขาดการรวมกลุ่มและขาดการบริหารจัดการกลุ่มที่ดี

ในส่วนของการแก้ปัญหาของรัฐบาลที่กำลังดำเนินการเพื่อแก้ไขปัญหาข้างต้น สรุปได้ดังนี้

(1) มาตรการแก้ปัญหาต้นทุนในการผลิตสูง โดยคณะรัฐมนตรีมีมติอนุมัติมาตรการช่วยเหลือเกษตรกร ปีการผลิต 2559/60 ด้านการผลิตจำนวน 3 โครงการประกอบด้วย (1) โครงการส่งเสริมสนับสนุนการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิคุณภาพดี (2) โครงการปรับเปลี่ยนการปลูกข้าวไปปลูกพืชที่หลากหลายฤดูนาปรัง และ (3) โครงการสนับสนุนสินเชื่อให้กลุ่มชาวนาผู้ผลิตข้าวแบบแปลงใหญ่

(2) มาตรการแก้ปัญหาผลผลิตต่อไร่ต่ำกว่ามาตรฐาน โดยรัฐบาลได้ดำเนินการกำหนดเขตส่งเสริมการผลิตข้าวที่เหมาะสม (Zoning) การพัฒนาและใช้เทคโนโลยีในการผลิตข้าวตั้งแต่การพัฒนาพันธุ์ข้าว เทคโนโลยีการเพาะปลูกและการเก็บเกี่ยว การส่งเสริมและสนับสนุนให้ใช้เครื่องจักรกลในการ



ทำนา และมีการปรับปรุงแบบการส่งเสริมการผลิตข้าวโดยใช้พื้นที่เป็นฐานซึ่งเป็นพื้นที่ขนาดใหญ่ติดต่อกันและมีขนาดเหมาะสมในเชิงเศรษฐกิจ อาทิ โครงการนาแปลงใหญ่ ของชุมชนบ้านโนนกระสัง หรือโครงการนาแปลงใหญ่ จ.ชัยภูมิ

(3) มาตรการแก้ปัญหาราคาข้าวมีความผันผวนในตลาดโลก โดยรัฐบาลเร่งการระบายข้าวที่คงค้างในสต็อก 8 ล้านตันภายในปี 2560 แบ่งเป็นข้าว 3 กลุ่มได้แก่ ข้าวคุณภาพดี ข้าวคุณภาพปานกลาง และข้าวเสื่อมคุณภาพ ซึ่งเก็บไว้ในสต็อกของรัฐบาลมากกว่า 5 ปี โดยไม่กระทบกับราคาจำหน่ายข้าวในประเทศ ซึ่งการระบายข้าวในสต็อกได้หมดจะทำให้ประหยัดงบประมาณในการเก็บรักษาข้าวในสต็อกได้ประมาณเดือนละ 500 ล้านบาท ผลจากการทยอยระบายข้าวทำให้แรงกดดันราคาข้าวในตลาดโลกหายไปและราคาข้าวในตลาดจะกลับคงที่เข้าสู่ภาวะปกติ

(4) มาตรการแก้ปัญหาปริมาณผลผลิตเกินความต้องการของตลาด โดยรัฐบาลได้ดำเนินการให้มีการลดพื้นที่ปลูกข้าวนาปรังหันมาส่งเสริมการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ตามมติที่ประชุมคณะรัฐมนตรี (ครม.) เมื่อวันที่ 15 พฤศจิกายน 2559 ให้ลดพื้นที่ปลูกข้าวนาปรังและหันมาส่งเสริมการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ ปี 2559/2560 โดยปรับลดพื้นที่ 2 ล้านไร่ ใน 31 จังหวัด เพื่อทดแทนการนำเข้าวัตถุดิบอาหารเลี้ยงสัตว์ภายใต้โครงการ “ประชารัฐ” ปลูกข้าวโพดฯ ในจังหวัดเป้าหมาย โดยมีภาคเอกชนเข้าร่วมด้วย

(5) มาตรการแก้ปัญหาชาวนาและองค์กรชาวนายังไม่เข้มแข็ง รัฐส่งเสริมให้มีการปรับตัวด้านขนาดแปลงนา โดยมีการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินการนาแปลงใหญ่ เพื่อรวมกลุ่มกันปลูกข้าวที่มีมูลค่าสูงเป็นที่ต้องการของตลาด การส่งเสริมให้ทำเกษตรทฤษฎีใหม่ สนับสนุนศูนย์เรียนรู้ในพื้นที่ เช่น ศูนย์ข้าวชุมชน ศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร และมีการส่งเสริมให้เกษตรกรมีการประกอบอาชีพเสริมอื่นๆ



โดยปัญหาของข้าวและชาวนาไทย รวมทั้งมาตรการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาไทย ที่ได้จากการศึกษาในโครงการต่างๆ ที่รัฐบาลกำลังดำเนินการอยู่นั้น สามารถสรุปเป็นตารางได้ดังนี้

ตารางที่ 7 สรุปปัญหาและการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาไทย

ประเด็น	ปัญหาที่พบ	มาตรการการแก้ปัญหา
(1) ต้นทุนในการผลิตสูง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เมล็ดพันธุ์ข้าวไม่มีคุณภาพ</li> <li>- ปุ๋ยและสารเคมีที่ต้องนำเข้า/ราคาแพง</li> <li>- ชาวนาไม่ได้ทำบัญชีรายรับ-รายจ่าย</li> <li>- ชาวนาไม่ได้ทำนาเองแต่ใช้การจ้างแรงงาน</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- โครงการส่งเสริมสนับสนุนการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวหอมมะลิคุณภาพดี</li> <li>- โครงการปรับเปลี่ยนการปลูกข้าวไปปลูกพืชที่หลากหลายฤดูนาปรัง</li> <li>- โครงการสนับสนุนสินเชื่อให้กลุ่มชาวนาผู้ผลิตข้าวแบบแปลงใหญ่</li> </ul>
(2) ผลผลิตต่อไร่ต่ำกว่ามาตรฐาน	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ที่ดินเสื่อมโทรมจากการเพาะปลูก</li> <li>- การใช้ปุ๋ยและเคมีจำนวนมาก</li> <li>- การใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวที่ไม่ได้มาตรฐาน</li> <li>- ชาวนาขาดองค์ความรู้ที่ถูกต้องในการเพิ่มผลผลิต</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กำหนดเขตส่งเสริมการผลิตข้าวที่เหมาะสม</li> <li>- ใช้เทคโนโลยีในการผลิตข้าว</li> <li>- ส่งเสริมให้ใช้เครื่องจักรกลทำนา</li> <li>- โครงการนาแปลงใหญ่</li> </ul>
(3) ราคาข้าวมีความผันผวนในตลาดโลก	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ผลผลิตออกในช่วงฤดูการพร้อมกัน</li> <li>- หลายประเทศเพิ่มการเพาะปลูกและมีผลผลิตข้าวในเวลาใกล้เคียงกัน</li> <li>- ข้าวมีราคาที่เคลื่อนไหวตามฤดูกาล</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เร่งการระบายข้าวที่คงค้างในสต็อก 8 ล้านตันภายในปี 2560</li> </ul>
(4) ปริมาณผลผลิตเกินความต้องการของตลาด	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปริมาณการบริโภคข้าวทั่วโลกลดลง</li> <li>- ผลผลิตข้าวจะเพิ่มขึ้น</li> <li>- ประเทศคู่แข่งสามารถเพิ่มผลผลิตข้าว อาทิ จีน อินเดีย และเวียดนาม</li> <li>- โครงการจำหน่ายข้าวของรัฐบาลที่ผ่านมา</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ลดพื้นที่ปลูกข้าวนาปรังหันมาส่งเสริมการปลูกข้าวโพดเลี้ยงสัตว์ภายใต้โครงการ “ประชารัฐ” ปลูกข้าวโพดฯ ในจังหวัด</li> </ul>



### (ต่อ) ตารางที่ 7 สรุปปัญหาและการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาไทย

ประเด็น	ปัญหาที่พบ	มาตรการการแก้ปัญหา
(5) ชาวนาและองค์กรชาวนายังไม่เข้มแข็ง	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ชาวนาส่วนใหญ่มีอายุมากกว่า 60 ปี</li> <li>- แรงงานหนุ่มสาวไม่นิยมเป็นเกษตรกร</li> <li>- ชาวนาประสบกับปัญหาความยากจนและมีหนี้สินมาก</li> <li>- ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง/ มีพื้นที่ทำกินน้อยเฉลี่ยเพียง 18 ไร่ต่อครัวเรือน</li> <li>- ขาดการรวมกลุ่มและขาดการบริหารจัดการกลุ่มที่ดี</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- การรวมกลุ่มเพื่อทำนาแปลงใหญ่</li> <li>- ปลูกข้าวที่มีมูลค่าสูง/ ตลาดต้องการ</li> <li>- ส่งเสริมให้ทำเกษตรทฤษฎีใหม่</li> <li>- สนับสนุนศูนย์เรียนรู้ในพื้นที่ (ศูนย์ข้าวชุมชน ศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร)</li> <li>- ส่งเสริมให้เกษตรกรมีการประกอบอาชีพเสริมอื่นๆ</li> </ul>

ซึ่งข้อมูลจากการศึกษาทั้งหมดดังกล่าว ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ฯ ได้สรุปกระบวนการของการปลูกข้าวตั้งแต่ “ต้นน้ำ กลางน้ำ ปลายน้ำ” โดยสรุปออกมาเป็นกระบวนการ ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง ปัญหาที่พบ และการแก้ไขปัญหา ดังตารางสรุปผลการวิเคราะห์ปัญหาข้าวทั้งวงจรการเพาะปลูก รวมทั้งสรุปออกมาเป็นแผนภาพได้ ดังนี้



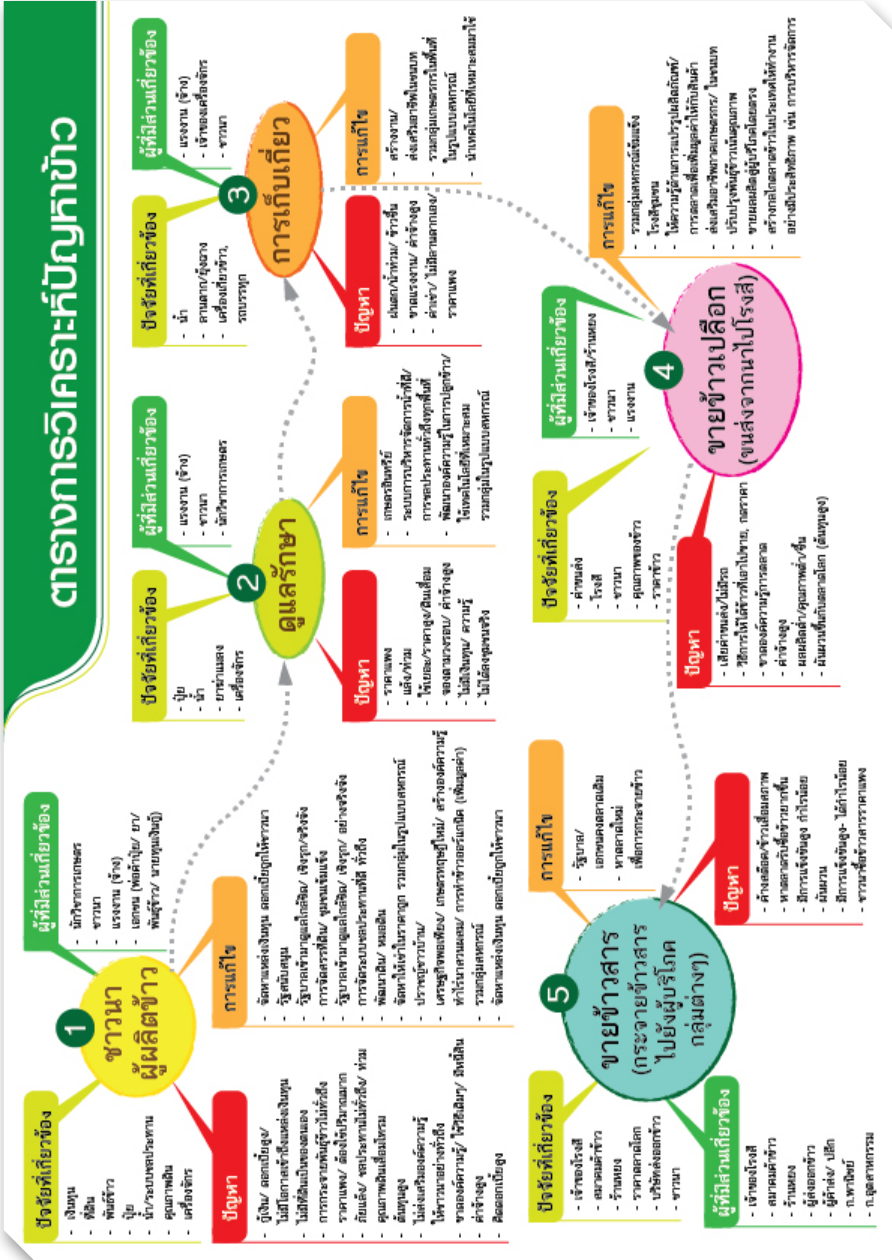
## ตารางที่ 8 สรุปผลการวิเคราะห์ปัญหาข้าวที่วงจรการเพาะปลูก

กระบวนการ	ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง	ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง	ปัญหา	การแก้ไข
ปลูกข้าว (เตรียมดิน เตรียมพันธุ์/กล้า หว่านเมล็ด/ดำนา)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เงินทุน</li> <li>- ที่ดิน</li> <li>- พันธุ์ข้าว</li> <li>- ปุ๋ย</li> <li>- น้ำ/ระบบชลประทาน</li> <li>- คุณภาพดิน</li> <li>- เครื่องจักร</li> <li>- องค์ความรู้</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- นักวิชาการเกษตร</li> <li>- ชาวนา</li> <li>- แรงงาน (จ้าง)</li> <li>- เอกชน (พ่อค้าปุ๋ย/ ยา/ พันธุ์ข้าว/ นายทุนเงินกู้)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- กู้เงิน/ ดอกเบี้ยสูง/ ไม่มี โอกาสเข้าถึงแหล่งเงินทุน</li> <li>- ไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง</li> <li>- การกระจายพันธุ์ข้าวไม่ทั่วถึง</li> <li>- ราคาแพง/ ต้องใช้ปริมาณมาก</li> <li>- ภัยแล้ง/ ชลประทานไม่ทั่วถึง/ท่วม</li> <li>- คุณภาพดินเสื่อมโทรม</li> <li>- ต้นทุนสูง</li> <li>- ไม่ส่งเสริมองค์ความรู้ให้ชาวนาอย่างทั่วถึง</li> <li>- ขาดองค์ความรู้/ ใช้วิธีเดิมๆ/ ต้นทุนสูง/ มีหนี้สิน</li> <li>- ค่าจ้างสูง</li> <li>- คัดดอกเบี้ยยสูง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- จัดหาแหล่งเงินทุน ดอกเบี้ยถูกให้ชาวนา</li> <li>- รัฐสนับสนุน</li> <li>- รัฐบาลเข้ามาดูแลใกล้ชิด/ เชิงรุก/จริงจัง</li> <li>- การจัดสรรที่ดิน/ ชุมชนเข้มแข็ง</li> <li>- รัฐบาลเข้ามาดูแลใกล้ชิด/ เชิงรุก/ อย่างจริงจัง</li> <li>- การจัดระบบชลประทานที่ดี ทั่วถึง</li> <li>- พัฒนาดิน/ หมอดิน</li> <li>- จัดหาให้เขาในราคาถูก รวมกลุ่มในรูปแบบสหกรณ์</li> <li>- อนุรักษ์ชาวบ้าน/ เศรษฐกิจพอเพียง/ เกษตรทฤษฎีใหม่/ สร้างองค์ความรู้ ทำไร่นาสวนผสม/ การทำข้าวออร์แกนิก (เพิ่มมูลค่า)</li> <li>- รวมกลุ่มสหกรณ์</li> <li>- จัดหาแหล่งเงินทุน ดอกเบี้ยถูกให้ชาวนา</li> </ul>
ดูแลรักษา (ไถ่ไร่หว่าน คัดรูพืช บำรุงดิน/ ใส่ปุ๋ย)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ปุ๋ย</li> <li>- น้ำ</li> <li>- ยาฆ่าแมลง</li> <li>- เครื่องจักร</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- แรงงาน (จ้าง)</li> <li>- ชาวนา</li> <li>- นักวิชาการเกษตร</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- ราคาแพง</li> <li>- แล้ง/ท่วม</li> <li>- ใช้เยอะ/ราคาสูง/ ดินเสื่อม</li> <li>- จอมตามวงรอบ/ ค่าจ้างสูง</li> <li>- ไม่มีเงินทุน/ ความรู้</li> <li>- ไม่ได้ลงชุมชนจริง</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- เกษตรอินทรีย์</li> <li>- ระบบการบริหารจัดการน้ำที่ดี/การชลประทานทั่วถึงทุกพื้นที่</li> <li>- รวมกลุ่มในรูปแบบสหกรณ์</li> <li>- พัฒนาการองค์ความรู้ในการปลูกข้าว/ ใช้เทคโนโลยี</li> </ul>



กระบวนการ	ปัจจัยที่เกี่ยวข้อง	ผู้ที่มีส่วนเกี่ยวข้อง	ปัญหา	การแก้ไข
การเก็บเกี่ยว/ ตากข้าว/ เก็บ(เกี่ยว/ ตากข้าว ส่งโรงสี)	- น้ำ - ลานตาก/ ยั้งฉาง - เครื่องเกี่ยว ข้าว, รถ บรรทุก	- แรงงาน (จ้าง) - เจ้าของเครื่องจักร - ชาวนา	- ผนตก/น้ำท่วม/ ข้าวขึ้น - ขาดแรงงาน/ ค่าจ้างสูง - ค่าเช่าลานตากแพง - ไม่มีลานตาก/ ยั้งฉาง	- ที่เหมาะสม - สร้างงาน/ส่งเสริมอาชีพ ในชนบท - รวมกลุ่มเกษตรกรใน พื้นที่ ในรูปแบบสหกรณ์ - นำเทคโนโลยีที่เหมาะสม มาใช้
ขายข้าว เปลือก (ขนส่งจาก นาไปโรงสี)	- ค่าขนส่ง - โรงสี - ชาวนา - คุณภาพ ของข้าว - ราคาข้าว	- เจ้าของโรงสี/ ร้านหยง - ชาวนา - แรงงาน	- เสียค่าขนส่ง/ไม่มี รถ - วิธีการให้ได้ข้าวที่ เอาไปขาย, กต ราคา - ขาดองค์ความรู้ การตลาด - ค่าจ้างสูง - ผลผลิตต่ำ/ คุณภาพต่ำ/ขึ้น - ผันผวนขึ้นกับ ตลาดโลก (ต้นทุนสูง)	- พื้นที่ลานตากข้าว - รวมกลุ่มสหกรณ์เข้มแข็ง - โรงสีชุมชน - ให้ความรู้ด้านการ แปรรูปผลิตภัณฑ์/การ ตลาด เพื่อเพิ่มมูลค่าให้ กับสินค้า - ส่งเสริมอาชีพภาค เกษตรกร/ ในชนบท - ปรับปรุงพันธุ์ข้าวเน้น คุณภาพ - ขายผลผลิตสู่ผู้บริโภค โดยตรง - สร้างกลไกตลาดข้าวใน ประเทศให้ทำงานอย่าง มีประสิทธิภาพ เช่น การบริหารจัดการ
ขายข้าวสาร (กระจาย ข้าวสารไป ยังผู้บริโภค กลุ่มต่างๆ)	- เจ้าของโรงสี - สมาคมค้าข้าว - ร้านหยง - ราคาตลาด โลก - บริษัทส่ง ออกข้าว - ชาวนา	- เจ้าของโรงสี - สมาคมค้าข้าว - ร้านหยง - ผู้ส่งออกข้าว - ผู้ค้าส่ง/ ปลีก - ก.พาณิชย์ - ก.อุตสาหกรรม	- ค้างสต็อก/ข้าว เสื่อมสภาพ - หาดตลาดรับซื้อข้าว ยากขึ้น - มีการแข่งขันสูง กำไรน้อย - ผันผวน - มีการแข่งขันสูง - ได้กำไรน้อย - ชาวนาซื้อข้าวสาร ราคาแพง	- รัฐบาล/ เอกชนคง ตลาดเดิม - หาดตลาดใหม่เพื่อการ กระจายข้าว





ภาพที่ 14 สรุปผลการวิเคราะห์ปัญหาข้าวทางวงจรการเพาะปลูก  
ที่มา: ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ



## 4.2 ข้อเสนอเพิ่มเติม

มาตรการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาอย่างยั่งยืนของรัฐบาลที่กำลังดำเนินการนั้น ถือได้ว่ามีความครอบคลุมในทุกขั้นตอนของการปลูกข้าว ทั้งนี้ ศูนย์ศึกษาวิทยาศาสตร์ฯ ในฐานะหน่วยงานคลังสมองของกองทัพไทย ซึ่งถือเป็นกลไกหนึ่งของรัฐบาล ได้ทำการศึกษาและรวบรวมข้อเสนอแนะของภาคส่วนต่างๆ มีข้อเสนอแนะในประเด็นที่ควรพิจารณาเพิ่มเติมเพื่อให้มาตรการแก้ปัญหาเกิดประสิทธิผลมากขึ้น โดยมีรายละเอียด ดังนี้

### 4.2.1 การส่งเสริมความเข้มแข็งขององค์กรชาวนา

- การผลักดันและสนับสนุนให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนแนวคิดและระบบการผลิตสู่การพึ่งตนเอง ควรมีการสร้างระบบการผลิตที่หลากหลายสอดคล้องกับมิติวัฒนธรรม วิถีชีวิต และสร้างความมั่นคงทางด้านอาหารทั้งในระดับครัวเรือน ชุมชน และประเทศ โดยมีกลไกสำคัญ คือ การจัดสรรที่ดินทำกิน เพื่อเป็นทุนตั้งต้นในการสร้างความมั่นคงให้กับเกษตรกร
- การจัดตั้งเครือข่ายชาวนาในรูปของสมาคม สมาชาวนา หรือสหพันธ์ เช่น สหกรณ์การเกษตร ศูนย์ข้าวชุมชน กลุ่มเกษตรกร เป็นสมาชิกเพื่อความเป็นเอกภาพ และเพิ่มอำนาจต่อรอง และให้องค์กรชาวนาเป็นศูนย์กลางการประสานงานระหว่างภาครัฐและชาวนาในด้านต่างๆ เช่น การถ่ายทอดความรู้และการช่วยเหลือสนับสนุนชาวนา รวมทั้งมีการปลูกฝังจิตสำนึกให้ชาวนารู้จักพึ่งตนเอง พึ่งพาซึ่งกันและกันมากกว่าพึ่งภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว โดยนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและเกษตรทฤษฎีใหม่ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 มาปรับใช้ รวมทั้งปรับความคิดและสร้างแรงบันดาลใจให้ชาวนาที่จะพัฒนาปรับปรุงการผลิตข้าว และตระหนักถึงการอนุรักษ์ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างรู้คุณค่า



- การสนับสนุนให้องค์กรชาวบ้านสามารถจัดการพันธุ์ข้าวได้ด้วยตัวเอง เช่น การรวบรวมพันธุ์ การขยายพันธุ์ และเป็นเจ้าของพันธุ์ข้าว โดยมีการพัฒนาประสิทธิภาพผลผลิตทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณ โดยเน้นศักยภาพของเกษตรกรให้เป็นผู้จัดการด้วยตนเอง โดยภาครัฐสนับสนุนในส่วนของการวิชาการ การกระจายองค์ความรู้ โดยการสร้างความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์และศูนย์ข้าวชุมชน เพื่อคัดเลือกพันธุ์ข้าวที่ดีและมีความเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่ เพื่อนำมาเป็นเมล็ดพันธุ์ข้าวที่ใช้ในการผลิตข้าวที่มีคุณภาพต่อไป

- การจัดให้มีกองทุนสวัสดิการชาวนา เช่น มีบำเหน็จ บำนาญ ภายหลังเลิกอาชีพทำนาเนื่องจากสูงอายุ โดยเกษตรกรส่งเงินสะสมเข้ากองทุน และภาครัฐจ่ายสมทบ การทำบัญชีครัวเรือน ด้วยการให้เจ้าหน้าที่รัฐหรือเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จมาเป็นวิทยากร ในการจัดอบรมเพื่อให้ตระหนักถึงความสำคัญของการทำบัญชีครัวเรือนและราคาต้นทุน ทั้งนี้หากเกษตรกรทราบต้นทุนการผลิตจะทำให้เกษตรกรสามารถบริหารจัดการด้านการเงินอย่างเป็นระบบ รู้ผลกำไรหรือขาดทุนจากการประกอบอาชีพ ซึ่งสามารถช่วยในการวางแผนการลงทุนในครั้งต่อไป รวมทั้งช่วยแก้ไขปัญหาหนี้สิน รู้จักการวางแผนการใช้เงินอย่างเหมาะสม และรู้จักการออมเงิน

- การเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรชาวนาในการดำเนินธุรกิจ โดยใช้แนวทางการตลาดนำการผลิต โดยกลไกตลาดเป็นสัญญาณความจำเป็นในการปรับตัวดีกว่ากลไกรัฐ จึงต้องมีข้อมูลด้านการตลาด ราคาผลผลิต และต้นทุน ที่ถูกต้องและทันสมัย ทั้งด้านจัดหาปัจจัยการผลิต (เมล็ดพันธุ์/ปุ๋ย/เครื่องจักรกลการเกษตร) สำหรับบริการสมาชิก และด้านการจัดการจำหน่ายผลผลิตของสมาชิก โดยสนับสนุนสินเชื่อ อัตราดอกเบี้ยผ่อนปรน จัดให้มีโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการองค์กรที่ดีและเหมาะสม จัดให้มีการอบรมเข้มเพาะความรู้ในการประกอบธุรกิจให้แก่สมาชิกทุกคน



#### 4.2.2 การสนับสนุนด้านวิชาการในด้านการวิจัยพัฒนาและปรับปรุงพันธุ์ข้าว

- การสนับสนุนทุนวิจัยด้านนโยบายข้าวและเศรษฐกิจข้าวไทย ควรมีการสนับสนุนทุนให้กับสถานศึกษา/ สถาบันวิจัยอย่างต่อเนื่อง เพื่อให้มีความสามารถในการส่งเสริมการพัฒนา/ ฝึกอบรมนักวิจัยรุ่นใหม่ให้กลายเป็นผู้เชี่ยวชาญได้ในอนาคต

- การวิจัยเพื่อรักษามาตรฐานและพันธุ์ข้าวพื้นเมืองให้มีความเข้มแข็ง ประเทศไทยมีความหลากหลายทางด้านเกษตรกรรม ในส่วนของ “พันธุ์ข้าว” ซึ่งมีความแตกต่างกันไปตามสภาพภูมิประเทศ พันธุ์ข้าวพื้นเมืองของไทยมีเอกลักษณ์เฉพาะ เช่น ข้าวพันธุ์ชัยนาท1 ข้าวพันธุ์สังข์หยด ข้าวลิ้มผิว (ข้าวเหนียวไร่) เป็นต้น โดยควรใช้ข้อบ่งชี้ทางภูมิศาสตร์ GI ของข้าวเป็นเครื่องมือในการสร้างชื่อเสียงและมูลค่าเพิ่มแก่พันธุ์ข้าวพื้นเมืองบางพันธุ์ที่ยังไม่เป็นที่รู้จัก โดย GI จะเป็นการสร้างความแตกต่างหรือเอกลักษณ์เฉพาะตัวแก่ผลิตภัณฑ์และผลิตภัณฑ์ และสร้างความเชื่อมั่นให้ผู้บริโภค ทั้งนี้ ต้องมีการพัฒนาและมีกลไกกำกับดูแลระบบ GI อย่างจริงจัง นอกจากนี้ การพัฒนาบรรจุภัณฑ์ จะมีส่วนช่วยสร้างมูลค่าเพิ่มของข้าวได้<sup>35</sup>

- การส่งเสริมปรับปรุงพันธุ์ข้าว/ การผลิตข้าวตลาดเฉพาะ (Niche Market) เช่น ข้าวอินทรีย์ ข้าวโภชนบำบัด และข้าวที่มีลักษณะพิเศษ โดยการพัฒนาข้าวที่มีคุณสมบัติพิเศษ เช่น ข้าวน้ำตาลน้อยสำหรับผู้ป่วยโรคเบาหวาน ข้าวโปรตีนสูง ข้าวธาตุเหล็กสูง รวมทั้งการพัฒนาผลิตภัณฑ์จากข้าวที่มุ่งตลาดเฉพาะกลุ่ม เช่น การผลิตยาจากข้าว (ที่มีสารต้านมะเร็ง)

<sup>35</sup> โครงการยุทธศาสตร์ข้าวไทยการวิจัยพัฒนาข้าวไทยและการมองไปข้างหน้า. สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2556. หน้า 6-24



เครื่องสำอาง ผลิตภัณฑ์ข้าวแปรรูป ผลิตภัณฑ์เครื่องตีเมล็ดแอลกอฮอล์จากข้าว ผลิตภัณฑ์แป้งจากข้าวเพื่อการใช้ประโยชน์ในด้านต่างๆ จะสามารถทำให้ตลาดข้าวมีการเพิ่มมูลค่ามากขึ้น

#### 4.2.3. การใช้เทคโนโลยีเข้ามาช่วยในด้านการเกษตรกรรม

- การจัดทำ Agri Map โดยกระทรวงเกษตรและสหกรณ์ ได้จัดทำ Agri Map ซึ่งเป็นแผนที่บอกได้ว่าในแต่ละจังหวัดมีพื้นที่ทำการเกษตรอะไรบ้าง เกษตรกรทำการเกษตรถูกต้องเหมาะสมกับพื้นที่หรือไม่ เพื่อแก้ปัญหาการปลูกพืชในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม แต่ทั้งนี้การปลูกพืชที่เหมาะสมต้องขึ้นอยู่กับตลาดด้วย โดย Agri Map จะมีข้อมูลเรื่องชลประทาน ทั้งปัจจุบันและที่จะก่อสร้างในอนาคต ทั้งนี้ หากในอนาคตสามารถเพิ่มเติมข้อมูลที่เกี่ยวข้อง เช่น Logistics สถานที่รับซื้อ/ จำหน่ายปัจจัยการผลิต และเรื่องที่มีความสำคัญในการบริหารจัดการการเกษตร ซึ่งจะสามารถดูข้อมูลทุกอย่างได้ในคราวเดียวกัน

- การนำเทคโนโลยีมาใช้ในการเกษตรกรรม เช่น การนำระบบ GPS มาใช้ในการระบุพิกัดพื้นที่เพื่อการบริหารจัดการด้านการผลิต และพัฒนาระบบ การควบคุมการวิ่งของรถไถเพื่อให้ดำเนินกิจกรรมตามเส้นทางที่กำหนด เช่น การเตรียมดิน การซักร่องปลูก การจัดการวัชพืช เป็นต้น เพื่อลดการบดอัดหน้าดิน และเป็นการอนุรักษ์ดินอีกทางหนึ่ง ทั้งนี้ เทคโนโลยีเป็นประโยชน์อย่างยิ่งเพื่อให้เกิดการเกษตรที่สามารถจัดการได้ มีความแปรปรวนด้านผลผลิตน้อยลง ซึ่งเป็นส่วนเสริมที่จะสามารถนำไปผนวกกับระบบเกษตรแบบแม่นยำ (Precision agriculture) และเพิ่มศักยภาพด้านการผลิตในภาคเกษตรได้

#### 4.2.4. การมีกลไก/ มาตรการติดตามประเมินผลโครงการ

- การมีมาตรการพิจารณาความเสี่ยงของเกษตรกรที่หันมาประกอบอาชีพอื่นแทนการทำนา ซึ่งการสนับสนุนให้ชาวนาหันมาประกอบอาชีพอย่างอื่นทดแทนการทำนา หากขาดการพิจารณาความเสี่ยงของเกษตรกรที่ร่วม



โครงการ เช่น การปลูกข้าวโพด การเลี้ยงวัว หากในอนาคตมีราคาผลผลิตตกต่ำ จะทำอย่างไร และหากเกิดสถานการณ์ที่ราคาแม่วัวแพงขึ้น เพราะคนเข้าโครงการจำนวนมากจะแก้ปัญหาอย่างไร ดังนั้น ภาครัฐควรมีกลไกติดตามประเมินผลการดำเนินการของเกษตรกรอย่างสม่ำเสมอ ด้วยการติดตามผลทุกเดือน และมีรายงานให้รัฐบาลทราบเช่นเดียวกันกับการดำเนินการของโครงการพระราชรัฐ โดยเน้นการประเมินปัจจัยที่เกื้อหนุน และอุปสรรคต่อการดำเนินงาน เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถร่วมกันแก้ปัญหาระหว่างการดำเนินการได้อย่างทันท่วงที

- การมีมาตรการเฝ้าติดตามเกษตรกรที่ได้รับเงินอุดหนุนในการลดพื้นที่นาและระบบวัดความสำเร็จ ซึ่งในกรณีของเกษตรกรที่ได้รับเงินอุดหนุนในการลดพื้นที่นาหากได้รับเงินแล้วกลับมาทำนาใหม่อีกครั้งเมื่อราคาข้าวสูงขึ้นจะมีบทลงโทษหรือไม่อย่างไร<sup>36</sup> รวมทั้งการสนับสนุนทางการเงินของภาครัฐด้วยการให้สินเชื่อที่ดอกเบี้ยต่ำ ทำให้จูงใจชาวนาให้เข้าร่วมซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาด้วยการดึงดูคนที่ไม่ตั้งใจปรับตัวอย่างแท้จริง รวมทั้งยังไม่มีระบบการคัดเลือกชาวนาที่จะเข้าร่วมโครงการอย่างชัดเจนและเข้มงวด ซึ่งปัจจุบันมาตรการในระบบตรวจวัดและประเมินผล/ ดัชนีชี้วัดผลงานหรือความสำเร็จของงาน (Key Performance Indicator: KPI) ยังมุ่งเน้นวัดความสำเร็จไปที่ปัจจัยนำเข้าและผลผลิต (Inputs/ Output) เช่น การใช้งบประมาณ จำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ จำนวนโครงการ แต่กลับไม่ได้มุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ (Outcome) เช่น ผลผลิตที่ได้ต่อไร่ และรายได้สุทธิ

<sup>36</sup> สรุปผลการสนทนากับผู้เชี่ยวชาญเศรษฐศาสตร์ครั้งที่ 1/60, เรื่อง “แนวทางการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาอย่างยั่งยืน”, วันพฤหัสบดีที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2559 เวลา 0900-1600 ณ ห้องประชุม ศศย.สปท.



#### 4.2.5 การส่งเสริมให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการวางนโยบายเฉพาะพื้นที่

- การวางแผนให้มิต้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม โดยการแก้ปัญหาในส่วนต่างๆ ในแต่ละพื้นที่ที่เกี่ยวข้องอย่างครบวงจร ควรให้ภาคส่วนต่างๆ ในท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วม อาทิ การแก้กฎหมายน้ำและที่ดิน รวมทั้งอัตราดอกเบี้ยการกู้เงินระยะยาว การสนับสนุนเทคโนโลยี การสนับสนุนการวิจัย การสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนอื่นๆ ในด้านการตลาดและการส่งเสริมการเกษตร การให้ข้อมูลตัวอย่างเกษตรกรและกลุ่มเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จ อุปสรรค และถอดบทเรียนจากกลุ่มที่ล้มเหลว รวมทั้งควรมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลด้านข้าวที่ครบวงจร ทันสมัย และสามารถใช้งานได้ทันต่อสถานการณ์ โดยการมีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาค ผู้นำเกษตรกร ภาคเอกชน และเกษตรกรท้องถิ่น ที่เข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย รวมทั้งการมีตัวแทนเกษตรกรเข้ามาในโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายข้าว จะสามารถสะท้อนความต้องการของชาวนาอย่างแท้จริง โดยรัฐสามารถให้ข้อมูลที่จำเป็นได้ เช่น เทคโนโลยี วิธีการผลิตสินค้าชนิดใหม่ การหาตลาด และความเสียด้านต่างๆ เป็นต้น และมีมาตรการในการคัดเลือกและตรวจสอบผู้เข้าร่วมโครงการของรัฐที่เข้มงวด โปร่งใส

- การส่งเสริมบทบาทของกองทัพโดยเฉพาะหน่วยงานทหารในพื้นที่เข้ามามีส่วนร่วมกับชุมชน อาทิ การถ่ายทอดองค์ความรู้ ซึ่งกองบัญชาการกองทัพไทย มีหน่วยบัญชาการทหารพัฒนา (นทพ.) ที่มีหน่วยพัฒนาการเคลื่อนที่ (นพค.) กระจายอยู่ 30 แห่งทั่วประเทศ สามารถนำองค์ความรู้ด้านเศรษฐกิจพอเพียง การทำเกษตรทฤษฎีใหม่ เป็นต้น ไปเผยแพร่ให้ชุมชนและประชาชนในพื้นที่ได้รับทราบ รวมทั้งใช้หน่วยทหารเป็นศูนย์การเรียนรู้ได้ รวมไปถึงการนำนโยบายของรัฐบาลที่เกี่ยวข้องมาเผยแพร่ประชาสัมพันธ์ เพื่อสร้างความรู้ความเข้าใจที่ถูกต้องให้กับประชาชนในพื้นที่



จากผลการศึกษาจะเห็นได้ว่าแนวทางในการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาไทยของภาครัฐที่กำลังดำเนินการนั้น ถือว่ามีความครอบคลุมในทุกขั้นตอน โดยจุดมุ่งหมายสำคัญเพื่อบรรเทาความเดือดร้อนให้กับชาวนา อีกทั้งยังเป็นการสร้างแนวทางการประกอบอาชีพที่ยั่งยืน ด้วยเล็งเห็นถึงความสำคัญของข้าวที่เป็นพืชหลักของประเทศไทย และชาวนาที่เปรียบเสมือนกระดูกสันหลังสำคัญของชาติ แต่ทั้งนี้เพื่อให้สามารถเพิ่มประสิทธิภาพของการนำนโยบายไปปฏิบัติมากขึ้น ควรมีการประเมินผลทุกโครงการอย่างต่อเนื่อง และควรมีความร่วมมือกับภาควิชาการคู่ขนานกันไปเพื่อให้เกิดการวิจัยอย่างเข้มข้นจริงจัง ซึ่งย่อมส่งผลต่อการพัฒนาในระยะยาว โดยเฉพาะอย่างยิ่งการส่งเสริมการพัฒนาและการเปลี่ยนการเพาะปลูกสำหรับชาวนาที่มีความพร้อมในตลาดข้าวเฉพาะ รวมทั้งร่วมมือกับภาคเอกชนในการหาตลาดส่งออกข้าวเฉพาะ นอกจากนี้ ควรมีการแบ่งความสามารถในการปรับตัว/ ศักยภาพในการเพาะปลูกสำหรับชาวนารายย่อยและผู้ที่ยังไม่พร้อมในการเปลี่ยนแปลงวิถีการเพาะปลูกควรมีการส่งเสริมในอีกลักษณะตามความเหมาะสมของพื้นที่ ดังนั้น เพื่อยกระดับการทำนาในประเทศไทยรัฐบาลเห็นความสำคัญในการช่วยเหลือเกษตรกร โดยจะต้องมีการเปลี่ยนแปลงในวงการข้าวไทยและนำไปสู่เกษตรกรมยุค 4.0 ชาวนาจะต้อง “คิด วางแผน ทำ” ใช้การตลาดนำการผลิต และมีการประยุกต์ใช้เทคโนโลยีให้เป็น โดยมาตรการต่างๆ ของภาครัฐได้ใช้แนวทางการบูรณาการความร่วมมือจากภาคส่วนต่างๆ ทั้งภาครัฐ ภาคเอกชน ภาควิชาการ และเกษตรกร เข้ามาร่วมกันขับเคลื่อนไปพร้อมกัน





## ผนวก ก

### สรุปผลการสนทนาปัญหายุทธศาสตร์ครั้งที่ 1/60 เรื่อง “แนวทางการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาอย่างยั่งยืน”

วันพฤหัสบดีที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.2559 เวลา 0900 – 1600

ณ ห้องประชุม ศศย.สปก.



#### ผู้ที่เกี่ยวข้องสำคัญ

รองศาสตราจารย์ ดร.นิพนธ์ พัวพงศกร	นักวิชาการเกียรติคุณ สถาบันวิจัยเพื่อการพัฒนา ประเทศไทย
รองศาสตราจารย์ ดร.อภิชาติ วรรณวิจิตร	ผู้อำนวยการศูนย์วิทยาศาสตร์ข้าว มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์
รองศาสตราจารย์ ดร.อัทธ์ พิศาลวานิช	ผู้อำนวยการศูนย์การศึกษาการค้า ระหว่างประเทศ มหาวิทยาลัย หอการค้าไทย
นายจรูญ เราประเสริฐ	ผู้อำนวยการสำนักนโยบายและ ยุทธศาสตร์ข้าว กรมการค้า กระทรวงเกษตรและสหกรณ์
นายระวี รุ่งเรือง	นายกสมาคมเครือข่ายชาวนาไทย



## ผู้เข้าร่วมแลกเปลี่ยนข้อคิดเห็น

นายทีปรัตน์ วัชรางกูร

รักษาการที่ปรึกษาด้านนโยบาย  
และแผนงาน สำนักงานคณะกรรมการ  
พัฒนาการเศรษฐกิจและ  
สังคมแห่งชาติ

นางสาว ณีฎฐา มั่นคง

นักวิเคราะห์นโยบายและแผน  
ชำนาญการ

นายประสงค์ นิลบรรจง

สำนักงานคณะกรรมการพัฒนาการ  
เศรษฐกิจและสังคมแห่งชาติ

นางสาวสมจิต คงสมนาม

หัวหน้าผู้ตรวจราชการ  
สำนักงานปลัดกระทรวง

นายภาคภูมิ ศงสภาค

อุตสาหกรรม

ผศ.ดร.พนารัช ปรีดากรณ์

นักวิเคราะห์นโยบายและแผน  
ชำนาญการ

ผศ.เต็มธรรม สิทธิเลิศ

สำนักตรวจและประเมินผล  
นักวิชาการอุตสาหกรรม

กรมส่งเสริมอุตสาหกรรม

คณบดีคณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย

รองคณบดีฝ่ายวิชาการ

คณะเศรษฐศาสตร์

มหาวิทยาลัยหอการค้าไทย



ผศ.ดร.ธนพันธ์ ไไล่ประกอบทรัพย์

รองคณบดี ฝ่ายวิชาการ

คณะรัฐศาสตร์

จุฬาลงกรณ์มหาวิทยาลัย

ผู้ช่วยศาสตราจารย์ธานี ศรีวงศ์ชัย

ภาควิชาพีชไร่นา คณะเกษตร

มหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์

พ.อ.ภูมिरัตน์ ลือศิริ

ผอ.กอง กร.ทบ.

น.อ.กิตติพงษ์ แดงมาศ ร.น.

รอง ผอ.สกร.กพร.ทร.

พ.ท.หญิง สุมนัสสา ดนตรีไทย

หน.บริหารเครือข่ายยุทธศาสตร์

สำนักนโยบายและแผน

กระทรวงกลาโหม

ร.อ.หญิง วรรณนัทธา ฉัตรรัณย์จวน

รรก.ประจำ ผยก.นทพ.

ร.ต.ธนจักร บุญวณิชชัย

ประจำแผนก กร.ทบ.

### ผู้ดำเนินรายการ

พ.อ.อรรถเดช ประทีปอุษานนท์

รอง ผอ.ศสย.สปท.(2)

### เริ่มประชุมเวลา 1330

### สรุปสาระสำคัญ

#### 1. สภาพปัญหาของข้าวและชาวนาไทย

ข้าวและชาวนาเป็นสิ่งที่อยู่คู่สังคมไทยมาเป็นระยะเวลาช้านาน ข้าวถือเป็นผลผลิตทางการเกษตรหลักของประเทศ แต่กลับพบว่าทั้งข้าวและชาวนาต้องเผชิญกับวงจรปัญหาไม่จบสิ้น ซึ่งปัจจุบันข้าวมีราคาต่ำลงร้อยละ 13 เมื่อเทียบกับช่วงเดียวกันของปีที่แล้ว โดยมีปัญหาสำคัญ ดังนี้

1.1 ประสิทธิภาพการผลิตต่ำแต่ต้นทุนการผลิตสูง โดยประเทศไทยมีต้นทุนการผลิตสูงกว่าประเทศคู่แข่ง ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากการปลูกในพื้นที่ที่ไม่เหมาะสม เป็นน่าน้ำฝนที่อาศัยธรรมชาติเป็นส่วนใหญ่ การมีผลผลิตต่อไร่ต่ำ



ปัจจัยการผลิตมีราคาแพง อาทิ ปุ๋ย เมล็ดพันธุ์ รวมถึงใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพต่ำ ทำการเกษตรกรรม (Cultural Practice) ไม่ถูกวิธี ทั้งในขั้นตอนการปลูก การดูแลรักษา การเก็บเกี่ยว และหลังการเก็บเกี่ยว มีการนำเครื่องจักรกลมาใช้ในการเกษตรไม่มากเท่าที่ควร รวมทั้งผลผลิตทางการเกษตรมักเสียหายจากภัยธรรมชาติและการระบาดของศัตรูข้าวเป็นประจำ

**1.2 ปริมาณผลผลิตเกินความต้องการของตลาดและมีคุณภาพไม่ได้มาตรฐาน** โดยปริมาณการบริโภคข้าวทั่วโลกมีแนวโน้มลดลง แต่ผลผลิตข้าวจะเพิ่มขึ้น โดยปัจจุบันอัตราการบริโภคข้าวต่อหัวลดลง 0.2 % ต่อปี ตั้งแต่ปี 2555 แต่ในทางกลับกันพบว่าผลผลิตข้าวของโลกเพิ่มขึ้น 1.1 % ต่อปี ตั้งแต่ช่วงปี 2548 - 2558 ส่งผลให้ในอนาคตราคาข้าวจะลดลงและยังคงผันผวนมากกว่าธัญพืชอื่น ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากขาดการวางแผนการผลิตที่ดีและไม่สามารถควบคุมปริมาณการผลิตให้เป็นไปตามแผนที่กำหนดได้ การขาดแรงจูงใจที่จะผลิตข้าวให้มีคุณภาพเนื่องจากราคารับซื้อไม่แตกต่างกันมากนัก ราคาข้าวเปลือกไม่เป็นไปตามระดับคุณภาพเท่าที่ควร นอกจากนี้ ประเทศคู่แข่งยังสามารถเพิ่มผลผลิตข้าวได้เพิ่มขึ้น อาทิ จีน อินเดีย และเวียดนาม ดังนั้นเมื่อนำมาเปรียบเทียบกับทั้งในด้านปริมาณ คุณภาพของข้าว และราคา ที่มีความใกล้เคียงกันหรือดีกว่าข้าวไทย ในขณะที่ต้นทุนการผลิตของข้าวไทยสูงกว่ามาก ปัจจุบันพบว่ากำไรของชาวนาไทยต่ำกว่าเวียดนามและฟิลิปปินส์

**1.3 ชาวนาและองค์กรชาวนายังไม่เข้มแข็ง** โดยพบว่ามียาจำนวนเกษตรกรที่อายุมากกว่า 60 ปี คิดเป็นร้อยละ 33 หรือมากกว่า 2.5 ล้านคน ในส่วนของชาวนามีอายุเฉลี่ยประมาณ 56 ปี ในอนาคตอันใกล้จะเข้าสู่แรงงานสูงอายุ ในขณะที่แรงงานหนุ่มสาวไม่นิยมเป็นเกษตรกรเนื่องจากไม่มีแรงจูงใจ จึงทำให้เกิดการขาดแคลนแรงงานในภาคเกษตรกรรม ทั้งนี้ สืบเนื่องมาจากชาวนายังประสบปัญหาความยากจนและมีหนี้สินมาก ระดับการศึกษาต่ำ มีพื้นที่



ทำกินน้อยเฉลี่ยเพียง 18 ไร่ต่อครัวเรือน ชาวนาขาดการปรับตัวเพื่อการพัฒนาอย่างแท้จริง ซึ่งพบว่าชาวนาบางส่วนปรับตัวเพื่อเข้าถึงประโยชน์จากนโยบายให้มากที่สุด รวมทั้งยังขาดการรวมกลุ่มและขาดการบริหารจัดการกลุ่มที่ดี

**1.4 ขาดความต่อเนื่องเชิงนโยบาย** โดยพบว่าข้าวกลายเป็นพืชการเมืองที่รัฐบาลแต่ละสมัยนำมาใช้เป็นนโยบายในการหาเสียงที่ส่วนใหญ่จะเป็นการแก้ปัญหาด้วยการแทรกแซงกลไกตลาด ทำให้การดำเนินการจะเปลี่ยนแปลงไปตามนโยบายของรัฐบาลในแต่ละสมัย จึงทำให้เกิดความต่อเนื่องและพัฒนาอย่างจริงจัง

**1.5 ขาดการบูรณาการหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง** ซึ่งโครงสร้างหน่วยงานภาครัฐที่รับผิดชอบโดยตรงยังไม่มีความสะดวกคล่องและรองรับการดำเนินการขาดการบูรณาการงานระหว่างหน่วยงานที่เกี่ยวข้องร่วมกัน และขาดการมีส่วนร่วมจากทุกภาคส่วน อาทิ องค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น องค์กรปกครองส่วนภูมิภาค และภาคเอกชน

**1.6 ขาดการส่งเสริมการวิจัยพัฒนาพันธุ์ข้าวและการแปรรูปผลิตภัณฑ์อย่างจริงจัง** ทำให้ไม่สามารถต่อยอดหรือสร้างให้เกิดการแปรรูปผลิตภัณฑ์เพื่อเพิ่มมูลค่าได้เต็มที่

## 2. การประเมินมาตรการในการแก้ไขปัญหาข้าวและชาวนาของรัฐบาลพลเอก ประยุทธ์ จันทร์โอชา

**2.1 มาตรการในการแก้ไขปัญหาข้าวและชาวนา** จากราคาของข้าวเปลือกที่ต่ำลง ได้สร้างความเดือดร้อนให้แก่ชาวนา ทำให้รัฐบาลได้มีมาตรการเพื่อแก้ไขปัญหาข้าวและบรรเทาความเดือดร้อนให้แก่ชาวนา โดยแบ่งออกเป็นมาตรการระยะสั้น (เฉพาะหน้า) และระยะยาว ดังนี้



2.1.1 มาตรการระยะสั้น อาทิ โครงการสินเชื่อชะลอการขายข้าวเปลือก หรือจำหน่ายฉาง และการให้เงินช่วยเหลือแก่เกษตรกร และช่วยเหลือค่าเก็บเกี่ยวและปรับปรุงคุณภาพข้าวไร่ละ ไม่เกิน 1,000 บาท ไม่เกิน 10 ไร่ เป็นต้น

2.1.2 มาตรการระยะยาว โดยเป็นมาตรการช่วยเหลือชาวนาทั้งระบบ อย่างเป็นขั้นเป็นตอน โดยการปรับกระบวนการทัศน์สำหรับอนาคตชาวไทย ทั้งนี้ แนวทางการปรับตัวของการทำนามีวัตถุประสงค์เพื่อการลดต้นทุนและเพิ่มผลิตภาพต่อหัว/ต่อไร่ รวมทั้งเพิ่มมูลค่าข้าว โดยคำนึงถึงปัจจัยด้านตลาด ซึ่งนโยบายดังกล่าวรัฐบาลได้พยายามขับเคลื่อน ได้แก่

2.1.2.1 การลดพื้นที่ทำนาจากปีละ 69 ล้านไร่ เหลือ 55 ล้านไร่ และให้ปลูกพืชอื่น ๆ ที่ได้กำไรสูงกว่า โดยมีนโยบายลดพื้นที่ทำนาปรังให้หันไปปลูกข้าวสลับพืชอื่น เช่น ข้าวโพด ถั่วเหลือง ถั่วเขียว

2.1.2.2 การจำแนกแผนการส่งเสริมข้าวและการกำหนดมาตรฐานตามประเภทของข้าว

2.1.2.3 การปรับโครงสร้างการปลูกและผลิตข้าวครบวงจร โดยควบคุมการผลิตข้าว ทั้งปีไม่เกิน 27.17 ล้านตัน อาทิ การลดพื้นที่ทำนา ลดต้นทุนและเพิ่มผลผลิตการสนับสนุนเมล็ดพันธุ์ข้าวที่ดี การช่วยเหลือต้นทุนการผลิต การพักชำระหนี้ของชาวนา การประกันภัยข้าวนาปี การสนับสนุนการรวมกลุ่มของชาวนาเกษตรแปลงใหญ่ การอบรมให้ความรู้ทั้งด้านความเข้าใจเรื่องต้นทุนการผลิตและการตลาด และจัดให้มีโครงการฝึกอบรมในโครงการต่างๆ เพื่อให้ความรู้เพื่อสนับสนุนการปรับเปลี่ยนหรือปลูกพืชเศรษฐกิจอื่นเสริม นอกเหนือจากการปลูกข้าวสำหรับพื้นที่ที่ไม่เหมาะกับการทำนาเพื่อขาย เป็นต้น

2.1.2.4 การสร้างความเป็นธรรมให้แก่ชาวนาในกระบวนการผลิตและค้าข้าวด้วยการอาศัยกลไกประชารัฐ



2.1.2.5 นโยบายพัฒนาชนบทเพื่อย้ายเกษตรกรสู่สาขา  
การผลิตที่มีรายได้สูงกว่าการทำนา

## 2.2 การประเมินผลการนำมาตรการแก้ปัญหาข้าวและชาวนา

2.2.1 มาตรการส่วนใหญ่ออกแบบจากส่วนกลาง จึงยังขาดการ  
มีส่วนร่วมของเจ้าหน้าที่ในระดับภูมิภาค ผู้นำเกษตรกร และภาคเอกชน

2.2.2 รูปแบบนโยบายเป็นแบบเดียวกันและบังคับใช้ทั่วประเทศ  
(One size fits all) ซึ่งในบางพื้นที่มีปัญหาที่ไม่เหมือนกัน

2.2.3 การมีระบบตรวจวัดและประเมินผล คือ ดัชนีชี้วัดผลงาน  
หรือความสำเร็จของงาน (Key Performance Indicator: KPI) มุ่งเน้นวัด  
ความสำเร็จไปที่ปัจจัยนำเข้าและผลผลิต (inputs/output) เช่น การใช้  
งบประมาณ จำนวนเกษตรกรที่เข้าร่วมโครงการ จำนวนโครงการ แต่ไม่ได้  
มุ่งเน้นที่ผลลัพธ์ (outcome) เช่น ผลผลิตที่ได้ต่อไร่ รายได้สุทธิ

2.2.4 ขาดการพิจารณาความเสี่ยงของเกษตรกรที่ร่วมโครงการ  
เช่น การปลูกข้าวโพด การเลี้ยงวัว ซึ่งในอนาคตหากมีราคาผลผลิตตกต่ำ  
จะอย่างไร และหากเกิดสถานการณ์ที่ราคาแม่วัวแพงขึ้น เพราะคนเข้า  
โครงการจำนวนมากจะแก้ปัญหาอย่างไร

2.2.5 การสนับสนุนทางการเงินของภาครัฐด้วยการให้สินเชื่อ  
ที่ดอกเบี้ยต่ำ ทำให้จูงใจชาวนาให้เข้าร่วม ซึ่งอาจก่อให้เกิดปัญหาด้วยการดึงดูด  
คนที่ไม่ตั้งใจรับตัวอย่างแท้จริง รวมทั้งยังไม่มีระบบการคัดเลือกชาวนา  
ที่จะเข้าร่วมโครงการอย่างชัดเจนและเข้มงวด นอกจากนี้ ยังขาดมาตรการ  
เฝ้าติดตามว่าเกษตรกรที่ได้รับเงินอุดหนุนลดพื้นที่นาไปแล้ว กลับมาทำนาใหม่  
เมื่อราคาข้าวสูงขึ้นจะมีบทลงโทษหรือไม่



### 3. สถานการณ์การปรับตัวในการทำนาของชาวนาไทยปัจจุบันและอุปสรรคในการปรับตัว

3.1 การปรับตัวของเกษตรกร สืบเนื่องจากราคาข้าวเปลือกที่ตกต่ำพบว่าชาวนาบางส่วนมีการปรับตัวเพื่อให้สามารถดำเนินชีวิตต่อไปได้ โดยแบ่งออกเป็นรูปแบบต่างๆ ได้แก่

3.1.1 การปลูกพืชหลายชนิด (diversification) โดยปลูกพืชหลายอย่างและเลือกพืชที่ให้มูลค่าสูงแต่ต้นทุนต่ำ ซึ่งถือเป็นการลดความเสี่ยงจากราคาข้าวที่ผันผวน

3.1.2 การปรับตัวด้านขนาดแปลงนา โดยมีการรวมกลุ่มเพื่อดำเนินการนาแปลงใหญ่ ซึ่งปัจจุบันเป็นในรูปแบบการรวมกลุ่มของเกษตรกรเพื่อรวมกลุ่มกันปลูกข้าวที่มีมูลค่าสูงเป็นที่ต้องการของตลาด โดยการรวมกลุ่มจะสามารถลดต้นทุนการผลิตได้

3.1.3 การปรับตัวแก้ปัญหาแรงงานขาดแคลน ทำให้ต้องใช้เครื่องจักรแทนในทุกขั้นตอนการทำนา เช่น รถไถ รถเก็บเกี่ยว เป็นต้น

3.1.4 การทำงานนอกภาคเกษตร รวมทั้งในระยะยาวมีการส่งลูกหลานเรียนสูงๆ เพื่อประกอบอาชีพอื่น

3.2 ปัจจัยที่เป็นอุปสรรคต่อการปรับตัวของชาวนา ได้แก่ สภาพที่ดินไม่เหมาะสมต่อพืชอื่น ไม่มีที่ดินทำกินเป็นของตัวเอง เกษตรกรแก่ตัวมากขึ้น ขาดความรู้และประสบการณ์การเพาะปลูกพืชอื่น ขาดตลาดสำหรับพืชอื่น และปัญหาโรคระบาด รวมถึงปัญหาสำคัญคือ การไม่มีระบบชลประทานเพียงพอในจังหวัดที่ต้องการ





#### 4. แนวทางการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาไทยอย่างยั่งยืน ประกอบด้วย การปฏิรูปสำคัญของ 3 ภาคส่วน คือ

##### 4.1 การปฏิรูปโครงสร้างการผลิตข้าว ดังนี้

4.1.1 การกำหนดเขตส่งเสริมการผลิตข้าวที่เหมาะสม (Zoning) กำหนดเขตส่งเสริมการผลิตข้าวที่เหมาะสมตามกลุ่มพันธุ์ข้าว และสอดคล้องกับความต้องการของตลาด และจัดทำทะเบียนชาวนา มีการจำแนกตามเขตส่งเสริมการผลิตเพื่อกำหนดเป้าหมายในการพัฒนาและช่วยเหลือชาวนาได้อย่างสะดวก ชัดเจน โดยเชื่อมโยงกับข้อมูลเชิงแผนที่เป็นรายแปลงของแต่ละครัวเรือน

4.1.2 การปรับลดพื้นที่นาปรังโดยมีมาตรการจูงใจ และให้มีการจัดระบบการปลูกข้าวในพื้นที่ที่ต้องควบคุมน้ำได้ โดยบริเวณใกล้เคียงกัน ต้องปลูกพร้อมกันพันธุ์เดียวกัน เพื่อความสะดวกในการบริหารจัดการน้ำและตัดวงจรการระบาดของโรค แมลงศัตรูข้าว และป้องกันพันธุ์ข้าวไม่ให้เกิดการปะปนกัน

4.1.3 การส่งเสริมการผลิตข้าวตลาดเฉพาะ (Niche Market) ส่งเสริมให้ชาวนาผลิตข้าวสำหรับตลาดเฉพาะให้มากขึ้น เช่น ข้าวอินทรีย์ ข้าวโภชนาบำรุง และข้าวที่มีลักษณะพิเศษ และส่งเสริมให้ชาวนาใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดี (Q-seed) อย่างเพียงพอทั่วถึงทันต่อฤดูกาลเพาะปลูก โดยการสนับสนุนศูนย์ข้าวชุมชนและสหกรณ์การเกษตรให้เป็นแหล่งผลิตเมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดีสำหรับชุมชน รวมทั้งมีการสร้างมูลค่าเพิ่ม (value creation) ด้วยการแปรรูปผลิตภัณฑ์ การพัฒนาบรรจุภัณฑ์ โดยผู้ประกอบการ และองค์กรชาวนา

4.1.4 การปรับรูปแบบการส่งเสริมการผลิตข้าวโดยใช้พื้นที่เป็นฐาน (Area-based approach) ที่มีพื้นที่ขนาดใหญ่ติดต่อกัน และมีขนาดเหมาะสมในเชิงเศรษฐกิจ (Economy of Scale) สอดคล้องกับกำลังการผลิตของโรงสี และดำเนินการให้ครบวงจร โดยภาครัฐกิจเอกชน/สหกรณ์การเกษตร มีส่วนร่วม



ทุกขั้นตอนตั้งแต่การวางแผนการผลิต การจัดหาปัจจัยการผลิต การถ่ายทอดความรู้ และการตลาด รวมทั้งการแปรรูป และส่งเสริมให้ชาวนาและโรงสีเข้าสู่ระบบมาตรฐานคุณภาพ

4.1.5 การส่งเสริมและสนับสนุนให้ใช้เครื่องจักรกลในการทำนา เร่งรัดส่งเสริมสนับสนุนให้ชาวนา กลุ่มชาวนา ผู้ประกอบการรับจ้างทำนาให้สามารถจัดซื้อจัดหาเครื่องจักรกลที่เหมาะสมกับสภาพพื้นที่ ได้แก่ เครื่องปลูก รถเกี่ยวนา ยุ้งฉาง ซิโล (Silo) และเครื่องอบลดความชื้น เป็นต้น โดยภาครัฐให้การสนับสนุนบางส่วนและให้สินเชื่ออัตราดอกเบี้ยผ่อนปรน

4.1.6 การสนับสนุนการประกันความเสี่ยงในการผลิตข้าว โดยพัฒนาและสนับสนุนให้มีการประกันภัยธรรมชาติในรูปแบบที่หลากหลาย ครอบคลุมทุกพื้นที่ พัฒนากลไกให้ชาวนาสามารถเข้าถึงได้ง่าย โดยรัฐช่วยเหลือเบี้ยประกันบางส่วน และส่งเสริมให้มีระบบการประกันความเสี่ยงด้านราคา โดยภาครัฐชดเชยส่วนต่างของราคา และต้นทุน รวมทั้งพัฒนาระบบเตือนภัย (Early warning system) ทั้งภัยเศรษฐกิจ (ราคา/ตลาด) และภัยธรรมชาติ ให้มีประสิทธิภาพเพื่อบรรเทาผลกระทบที่อาจจะเกิดขึ้น

## 4.2 การปฏิรูปองค์กรภาครัฐ ดังนี้

4.2.1 การปรับโครงสร้างโดยการบูรณาหน่วยงานที่เกี่ยวข้อง ให้เป็นศูนย์อำนวยการด้านข้าว เพื่อให้สามารถปฏิบัติงานได้ครบวงจร ทั้งงาน วิจัยพัฒนา งานส่งเสริม และถ่ายทอดความรู้รวมทั้งด้านการตลาด และมีการพัฒนานักวิจัยอย่างต่อเนื่องรวมทั้งสนับสนุนให้มีเครื่องมืออุปกรณ์การวิจัย ที่ทันสมัยอย่างเพียงพอ

4.2.2 ส่งเสริมให้มีการบูรณาการอย่างจริงจังระหว่างส่วนราชการ องค์กรส่วนท้องถิ่น และภาคเอกชนในลักษณะประชารัฐ (Public-Private Partnership: PPP) เพิ่มบทบาทขององค์กรปกครองส่วนท้องถิ่น และหน่วยงาน



ราชการส่วนภูมิภาคให้มีส่วนร่วมในการพัฒนาข้าวและชาวนาในพื้นที่ร่วมกับกรมการข้าว กระทรวงเกษตรและสหกรณ์ รวมถึงส่วนราชการอื่นๆ ที่เกี่ยวข้อง

### 4.3 การปฏิรูปองค์กรชาวนา

4.3.1 การเพิ่มขีดความสามารถขององค์กรชาวนาในการดำเนินธุรกิจ ทั้งด้านจัดหาปัจจัยการผลิต (เมล็ดพันธุ์/ปุ๋ย/เครื่องจักรกลการเกษตร) สำหรับบริการสมาชิก และด้านการจัดการจำหน่ายผลผลิตของสมาชิก โดยสนับสนุนสินเชื่อ อัตราดอกเบี้ยผ่อนปรน จัดให้มีโครงสร้างและกลไกการบริหารจัดการองค์กรที่ดีและเหมาะสม จัดให้มีการอบรมเข้มเพาะความรู้ในการประกอบธุรกิจให้แก่สมาชิกทุกคน

4.3.2 ส่งเสริมให้มีการจัดตั้งเครือข่ายชาวนา ในรูปของสมาคมสภาชาวนา หรือสหพันธ์ เช่น สหกรณ์การเกษตร ศูนย์ข้าวชุมชน กลุ่มเกษตรกรเป็นสมาชิก เพื่อความเป็นเอกภาพ และเพิ่มอำนาจต่อรอง และให้องค์กรชาวนาเป็นศูนย์กลางการประสานงานระหว่างภาครัฐและชาวนาในด้านต่างๆ เช่น การถ่ายทอดความรู้และการช่วยเหลือสนับสนุนชาวนา รวมทั้งมีการปลูกฝังจิตสำนึกให้ชาวนารู้จักพึ่งตนเอง พึ่งพาซึ่งกันและกันมากกว่าพึ่งภาครัฐแต่เพียงอย่างเดียว โดยนำปรัชญาเศรษฐกิจพอเพียงและเกษตรทฤษฎีใหม่ของพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 มาปรับใช้ รวมทั้งปรับความคิดและสร้างแรงบันดาลใจให้ชาวนาที่จะพัฒนาปรับปรุงการผลิตข้าว และตระหนักถึงการอนุรักษ์ใช้ทรัพยากรธรรมชาติอย่างรู้คุณค่า

4.3.3 จัดให้มีกองทุนสวัสดิการชาวนาเพื่อให้ชาวนารู้จักการออม มีบำเหน็จ บำนาญ ภายหลังเลิกอาชีพทำนาเนื่องจากสูงอายุ โดยเกษตรกรส่งเงินสะสมเข้ากองทุนและภาครัฐจ่ายสมทบ



## 5. ข้อเสนอแนะและข้อสังเกตเพิ่มเติมของ ศศย.ฯ

ปัญหาข้าวราคาตกต่ำ บางส่วนเกิดจากปัญหาการเก็งกำไรในตลาดโลก ประกอบกับประเทศคู่แข่ง อาทิ จีน อินเดีย และเวียดนาม มีผลผลิตข้าวสูงขึ้น ซึ่งการแก้ปัญหาด้านราคานี้ ควรใช้แนวทางการตลาดนำการผลิต โดยกลไกตลาดเป็นสัญญาณความจำเป็นในการปรับตัวดีกว่ากลไกรัฐ จึงจะต้องมีข้อมูลด้านการตลาด ราคา ผลผลิต และต้นทุน ที่ถูกต้อง ทันสมัย โดยรัฐควรมีมาตรการดังนี้

**5.1 รัฐควรเปิดโอกาสให้เกษตรกรมีส่วนร่วมในการเสนอมาตรการแก้ไขปัญหา** โดยรัฐสามารถให้ข้อมูลที่จำเป็นได้ เช่น เทคโนโลยี วิธีการผลิต สินค้าชนิดใหม่ ตลาด และความเสี่ยงด้านต่างๆ เป็นต้น และมีมาตรการในการคัดเลือกและตรวจสอบผู้เข้าร่วมโครงการของรัฐที่เข้มงวด โปร่งใส

**5.2 รัฐควรมีกลไกติดตามประเมินผลการดำเนินการของเกษตรกรอย่างสม่ำเสมอ** ด้วยการติดตามผลทุกเดือน และมีรายงานให้รัฐบาลทราบ เช่นเดียวกับการดำเนินการของโครงการประชารัฐ โดยเน้นการประเมินปัจจัยที่เกี่ยวพัน และอุปสรรคต่อการดำเนินงาน เพื่อให้ผู้เกี่ยวข้องสามารถร่วมกันแก้ปัญหาระหว่างการดำเนินการได้อย่างทันที่

**5.3 บทบาทของรัฐในการแก้ปัญหาด้านการตลาดและข้อจำกัดของเกษตรกร** โดยรัฐควรวางแผนการแก้ปัญหาด้านต่างๆ ที่เกี่ยวข้องอย่างครบวงจร อาทิ การแก้กฎหมายน้ำและที่ดิน รวมทั้งอัตราดอกเบี้ยการกู้เงินระยะยาว การสนับสนุนเทคโนโลยี การสนับสนุนการวิจัย การสร้างความร่วมมือกับภาคเอกชนอื่นๆ ในด้านการตลาดและการส่งเสริมการเกษตร การให้ข้อมูลตัวอย่างเกษตรกรและกลุ่มเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จ อุปสรรค และถอดบทเรียนจากกลุ่มที่ล้มเหลว รวมทั้งควรมีการจัดทำระบบฐานข้อมูลด้านข้าวที่ครบวงจร ทันสมัย และสามารถใช้งานได้ทันต่อสถานการณ์



5.4 ข้อสังเกตเพิ่มเติมของ ศศย.๗ วิทยากรยังมีข้อมูลและข้อเสนอ มาตรการแก้ปัญหาที่แตกต่างในบางประเด็น เช่น ข้อมูลการปรับตัวของชาวนา ที่แท้จริง การส่งเสริมให้มีการปฏิบัติทางการเกษตรที่ดีสำหรับพืช (Good Agriculture Practices: GAP) เพื่อมุ่งส่งออกในตลาดที่มีมาตรฐาน และการพัฒนามาตรฐานของข้าวตามมาตรฐานของผู้บริโภค รวมทั้งรูปแบบการให้ความช่วยเหลือเกษตรกร โดยเฉพาะอย่างยิ่งในรูปแบบของการให้กู้เงิน การจำนำ/ การประกันผลผลิต เป็นต้น

**ปิดการประชุมเวลา 1600**



กศย.ศศย.สปท.

21 ธ.ค.59





## ผนวก ข

# รายงานการเฝ้าสังเกตเพื่อเก็บข้อมูลสำหรับงานวิจัย เรื่อง บทบาทของกองทัพไทยในการสนับสนุน นโยบายรัฐบาล: กรณีศึกษาการแก้ปัญหาข้าว และชาวนาอย่างยั่งยืน

ระหว่างวันที่ 23 - 24 ธ.ค. 59 ณ จ.เพชรบุรี



ข้าวถือเป็นผลผลิตทางการเกษตรหลักของประเทศ ซึ่งประเทศไทยมีพื้นที่เพาะปลูกข้าวประมาณ 64.57 ล้านไร่ ในขณะที่มีจำนวนชาวนา ประมาณ 3.72 ล้านครัวเรือน หรือ ประมาณ 17 ล้านคน โดยพบว่าข้าวและชาวนาพบกับวงจรปัญหาทั้งข้าวราคาตกต่ำ ผลผลิตที่ต่ำกว่ามาตรฐาน สภาพะหนี้สินและความยากจนซ้ำซาก ซึ่งปัจจุบันข้าวมีราคาต่ำลง อาจเนื่องมาจากการได้รับแรงกดดันทั้งจากปัญหาเชิงโครงสร้างของประเทศ อาทิ การกำหนดราคาร่วงหน้าที่เป็นตัวกำหนดราคาข้าวเปลือกที่จะรับซื้อจากเกษตรกรตามกลไกการเก็งกำไรในตลาด ปริมาณผลผลิตที่มากเกินไปความต้องการของตลาด การค้างสต็อกของข้าวเก่า และการประสพภัยพิบัติทางธรรมชาติ รวมทั้งการแข่งขันอย่างรุนแรงในด้านราคาข้าวกับเวียดนามและอินเดีย ซึ่งปัญหาเหล่านี้สร้างความไม่มั่นคงทางราคาให้กับข้าวและสร้างวงจรหนี้สินให้กับชาวนาไม่จบสิ้น ทั้งนี้ ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ ในฐานะหน่วยงานคลังสมองของกองทัพไทยถือเป็นกลไกหนึ่งของรัฐบาล ในการสนับสนุนนโยบายในการแก้ปัญหาความทุกข์ร้อนให้แก่เกษตรกรอย่างยั่งยืน จึงได้จัดทำเอกสารวิชาการ (working paper) เรื่อง “บทบาทของกองทัพไทยในการสนับสนุนนโยบายรัฐบาล: กรณีศึกษาการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาอย่าง



ยั่งยืน” เพื่อทำการศึกษาศึกษา โดยการระดมความคิดเห็นจากทุกภาคส่วนที่เกี่ยวข้อง และเสนอแนวทางการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาอย่างยั่งยืน จึงได้ลงพื้นที่เพื่อเก็บ ข้อมูลประกอบการจัดทำเอกสารวิชาการ เพื่อนำมาวิเคราะห์ให้เกิดประโยชน์ อย่างเป็นรูปธรรมชัดเจนต่อไป โดยข้อมูลและข้อเสนอแนะต่างๆ สรุปโดยสังเขป ได้ดังนี้

1. การเก็บข้อมูลบริเวณแปลงนาและศูนย์ข้าวชุมชน ณ ต.หนองขนาน อ.เมือง จ.เพชรบุรี ซึ่งผู้ให้ข้อมูลสำคัญเป็นผู้แทนจากเกษตรกร ได้แก่ คุณระวี รุ่งเรือง นายกสมาคมเครือข่ายชาวนาไทยและประธานศูนย์ข้าวชุมชน และ คุณสมพงษ์ หล้าทอง เกษตรกรต้นแบบและประธานศูนย์เรียนรู้การเพิ่ม ประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร รวมทั้งสังเกตอย่างมีส่วนร่วม โดยได้ข้อมูล จากการสัมภาษณ์เชิงลึกเกี่ยวกับขั้นตอนการผลิตและ ปัญหาในแต่ละชั้น ในกระบวนการผลิต พบว่าขั้นตอนการทำนาในพื้นที่ จ.เพชรบุรี มีปัญหาและ อุปสรรคในการปลูกข้าว และแนวทางแก้ไขปัญหามาระยะยาว ดังนี้

1.1 ขั้นตอนการทำนาในพื้นที่ จ.เพชรบุรี ที่เป็นเมืองอยู่ข้าวอยู่น้ำ เพราะมีพื้นที่ปลูกข้าวมากและเป็น จังหวัดที่ส่งข้าวเป็นสินค้าออกคู่กับน้ำตาล โตนด โดยการทำนาจะเริ่มในช่วงต้นฤดูฝน ซึ่งมีขั้นตอนสำคัญ สรุปได้ดังนี้

1.1.1 ขั้นตอนการเตรียมดิน ซึ่งเป็นขั้นตอนแรกของการปลูกข้าว โดยชาวนาจะต้องมีการไถคราดเพื่อกลับหน้าดิน และพักหน้าดิน

1.1.2 ขั้นตอนการเพาะกล้า โดยชาวนาจะทำการตากกล้าหรือ เพาะข้าวปลูก และเมื่อกล้างอกงามราว 25-40 วัน จึงถอนกล้าขึ้นไปปักดำ ในแปลงเทือกที่ไถคราดไว้เป็นดินโคลน ในปัจจุบันมีวิธีการอีกอย่างหนึ่ง คือ การนำเมล็ดข้าวเปลือกที่เป็นข้าวพันธุ์ไปหว่านในแปลงเทือก เรียกว่า นาน้ำตม ซึ่งคล้ายกับการทำนาหว่านในอดีต การทำนาประเภทนี้มีน้ำไม่แน่นอน ส่วนนาที่มีน้ำบริบูรณ์จะทำเป็นนาปักดำ





1.1.3 ขั้นตอนการดูแลรักษา โดยการลงปุ๋ย พ่นยาฆ่าแมลง และ ฆ่าหญ้า ตามสภาพและความเหมาะสม รวมทั้งทำการปล่อยน้ำเข้านาตามวงรอบ ของระบบชลประทาน

1.1.4 ขั้นตอนการเก็บเกี่ยว เมื่อต้นข้าวเจริญงอกงามจนออกรวง เก็บเกี่ยวผลผลิตได้ โดยการใช้เครื่องจักรเป็นเครื่องทุ่นแรงในการเก็บเกี่ยวเมล็ด ข้าวเปลือกบรรจุลงกระสอบ โดยรวมใช้ระยะเวลาทั้งสิ้น 110 วัน ซึ่งเป็นช่วง เวลาที่เหมาะสมในการปลูกข้าว

## 1.2 ปัญหาและอุปสรรคในการปลูกข้าวของชาวนาในพื้นที่ ต.หนอง ขนาน อ.เมือง จ.เพชรบุรี ที่สำคัญ ได้แก่

1.2.1 การไม่มีที่ดินเป็นของตนเอง ซึ่งชาวนารายย่อยบางส่วนไม่มี ที่ดินทำกินเป็นของตนเอง จึงต้องเช่าที่ดินในการทำนาปลูกข้าว ทำให้เป็น การเพิ่มต้นทุนในการผลิต อีกทั้งทำให้การส่งเสริมให้ชาวนาทำเกษตรแบบ ผสมผสานในที่นา เช่น การขุดบ่อเลี้ยงปลา การปลูกพืชอื่นเสริม และการขุดบ่อ เพื่อเก็บกักน้ำ ไม่สามารถทำได้ เนื่องจากเจ้าของที่ดินไม่อนุญาต

1.2.2 การไม่ทำบัญชีต้นทุนการผลิต ชาวนารายย่อยบางส่วนไม่ได้ ทำบัญชีรายรับ - รายจ่าย ที่ชัดเจน ทำให้ไม่สามารถทราบต้นทุนการผลิต ที่แท้จริงของตนเอง นอกจากนี้ พบว่าชาวนาบางส่วนไม่ทำนาเองแต่ใช้การจ้าง แรงงานมาดำเนินการในทุกขั้นตอน อาทิ การไถ การหว่าน และการเก็บเกี่ยว ที่มีค่าจ้างแรงงานเฉลี่ย 100 - 200 บาทต่อไร่ รวมถึงค่ารถเก็บเกี่ยว และ รถบรรทุกส่งข้าวไปโรงสี ซึ่งทำให้ต้นทุนการผลิตสูงขึ้น

1.2.3 การขาดการจัดการด้านการผลิตและใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวพันธุ์ดี โดยชาวนายังไม่ตระหนักถึงผลดีที่จะได้จากการใช้เมล็ดพันธุ์ข้าวคุณภาพดี ไม่มี การคัดเลือกเมล็ดพันธุ์ข้าวไว้ใช้เอง ทำให้ข้าวที่ปลูกอ่อนแอต่อโรคแมลงศัตรูพืช มีการใช้สารเคมีเพิ่มขึ้น ทำให้ต้นทุนการผลิตสูง มีผลผลิตต่ำลง และได้ผลผลิต คุณภาพต่ำ



1.2.4 การถูกจำกัดการปลูกข้าว 1 ครั้งต่อปีจากทางภาครัฐ ทั้งนี้เดิมที่ จ.เพชรบุรี สามารถปลูกข้าวได้มากกว่า 1 ครั้งในเขตชลประทาน แต่ปัจจุบันรัฐบาลประกาศให้ทำนาได้เพียง 1 ครั้ง จึงทำให้ชาวนามีรายได้จากการทำนาลดลง

1.2.5 การไม่เปลี่ยนแปลงวิธีการผลิตและไม่ปรับตัวของชาวนาพบว่ายังมีชาวนาบางส่วนที่ยังไม่สามารถปรับตัวเพื่อรับมือกับข้อจำกัดในการปลูกข้าว ไม่มีการทำอาชีพเสริมเพื่อหารายได้เพิ่ม ในขณะที่ชาวนาที่มีการปรับตัวส่วนใหญ่จะมีการปลูกพืชเสริมหลังจากเก็บเกี่ยวข้าว เช่น การปลูกดอกดาวเรือง การปลูกแตงโม นอกจากนี้ ยังมีการประกอบอาชีพเสริมอื่นๆ เช่น การรับจ้างทำนา การเลี้ยงวัวเนื้อ การเพาะเห็ด เป็นต้น

**1.3 แนวทางการแก้ไขปัญหาในระยะยาวของภาครัฐ** โดยตัวแทนเกษตรกรได้เสนอแนวทางเพิ่มเติม เพื่อให้รัฐบาลนำไปแก้ปัญหาได้อย่างเป็นรูปธรรม ดังนี้

1.3.1 การจัดหาที่ดินทำกินให้กับชาวนา เช่น การให้เช่าที่ดินในราคาถูก การทำสัญญาเช่าซื้อเมื่อถึงระยะเวลาตามกำหนดสามารถออกเอกสารสิทธิ์ให้เป็นของเกษตรกรได้ นอกจากนี้ ควรส่งเสริมเกษตรกรให้ปฏิบัติตามเงื่อนไขของโครงการที่รัฐบาลกำหนดไว้ เพื่อสร้างแรงจูงใจในการเป็นเจ้าของกรรมสิทธิ์ที่ดินทำกิน อาทิ พื้นที่ที่จะเข้าร่วมโครงการจัดการแปลงนาให้เป็นนาแปลงใหญ่ การทำเกษตรทฤษฎีใหม่ เป็นต้น

1.3.2 การทำบัญชีครัวเรือน ด้วยการให้เจ้าหน้าที่รัฐหรือเกษตรกรที่ประสบความสำเร็จมาเป็นวิทยากร ในการจัดอบรมเพื่อให้ตระหนักถึงความสำคัญของการทำบัญชีครัวเรือนและราคาต้นทุน ทั้งนี้ หากเกษตรกรทราบต้นทุนการผลิตจะทำให้เกษตรกรสามารถบริหารจัดการด้านการเงินอย่างเป็นระบบ รู้ผลกำไรหรือขาดทุนจากการประกอบอาชีพ ซึ่งสามารถช่วยในการวางแผนการ



ลงทุนในครั้งต่อไป รวมทั้งช่วยแก้ไขปัญหานี้สิน รู้จักการวางแผนการใช้จ่ายเงินอย่างเหมาะสม และรู้จักการออมเงิน

1.3.3 การส่งเสริมศูนย์ข้าวชุมชน ให้มีการดำเนินงานในลักษณะเครือข่ายเพื่อให้เป็นกลไก การทำงานให้กับภาครัฐในลักษณะเดียวกับอาสาสมัครสาธารณสุข (อสม.) เนื่องจากสมาชิกในศูนย์ข้าวชุมชน ซึ่งทราบความต้องการและปัญหาในพื้นที่เป็นอย่างดี จึงสามารถปฏิบัติงานเสริมเจ้าหน้าที่รัฐที่มีจำนวนจำกัดได้ นอกจากนี้ ภาครัฐควรพัฒนาต่อยอดความรู้เพื่อให้สมาชิกของศูนย์ข้าวชุมชนสามารถถ่ายทอดความรู้ไปสู่เกษตรกรรายอื่นๆ ได้ รวมทั้งควรใช้ศูนย์ข้าวชุมชนเป็นศูนย์กลางในการกระจายความรู้ การร่วมกันจัดซื้อปัจจัยการผลิตและเป็นตลาดกลางในการซื้อขายผลผลิต เพื่อสร้างอำนาจการต่อรองด้านราคาให้กับเกษตรกร

1.3.4 การกำหนดนโยบายของภาครัฐให้เหมาะสมเฉพาะพื้นที่ อาทิ ระบบชลประทานในบางพื้นที่ที่สามารถทำนาได้ 2 ครั้ง ควรให้โอกาสในการทำนา และให้มีการบูรณาการร่วมกันของกรมชลประทาน กรมพัฒนาที่ดิน กรมการข้าว กรมวิชาการเกษตร กรมส่งเสริมการเกษตร และหน่วยงานที่เกี่ยวข้องทั้งภาครัฐและเอกชน โดยสนับสนุนให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบายเฉพาะพื้นที่

1.3.5 การส่งเสริมให้ทำเกษตรทฤษฎีใหม่ รัฐควรให้การสนับสนุน โดยการมีศูนย์เรียนรู้ในพื้นที่ เช่น ศูนย์ข้าวชุมชน ศูนย์เรียนรู้การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร และมีการส่งเสริมให้เกษตรกรประกอบอาชีพเสริมอื่นๆ โดยนำแนวคิดของการทำเกษตรทฤษฎีใหม่มาใช้ เช่น การปลูกผัก การเลี้ยงสัตว์ ทั้งนี้ ต้องมีความเหมาะสมตามแต่ละท้องถิ่น โดยรัฐควรสนับสนุนอย่างจริงจัง รวมทั้งมีการหาตลาดเพื่อกระจายผลผลิตด้วย



## 2. การเข้าเยี่ยมชมโครงการชั่งหัวมันตามพระราชดำริ ณ อ.ท่ายาง จ.เพชรบุรี สรุปได้ดังนี้

2.1 โครงการชั่งหัวมันตามพระราชดำริ ตั้งอยู่ ณ บ้านหนองคอไก่ ต.เขากระปุก อ.ท่ายาง จ.เพชรบุรี มีพื้นที่จำนวน 250 ไร่ โดยพระบาทสมเด็จพระเจ้าอยู่หัว รัชกาลที่ 9 ได้จัดตั้งเพื่อพัฒนาเป็นศูนย์รวบรวม พืชเศรษฐกิจ เพื่อเป็นแนวทางให้กับเกษตรกรโดยเฉพาะในพื้นที่ อ.ท่ายาง จ.เพชรบุรี ที่มีพื้นที่ค่อนข้างแห้งแล้ง โดยมุ่งพัฒนาส่งเสริมอาชีพเกษตรกรมาให้ ประสบความสำเร็จ และสามารถเลี้ยงดูตัวเองและครอบครัวได้อย่างยั่งยืน

2.2 ในพื้นที่โครงการฯ ได้รวบรวมภูมิปัญญาที่เกี่ยวข้องกับเกษตรกรกรมที่หลากหลาย อาทิ การปลูกข้าวพันธุ์ต่างๆ การเลี้ยงโคนม การปลูกมะนาว ชมพู่ กล้วย และพืชเสริมอื่นๆ ในลักษณะของการปลูกอย่างหลากหลาย ซึ่งหากเกษตรกรสามารถนำมาปฏิบัติตามแนวทางนี้ได้ จะสามารถทำให้เกิดรายได้หมุนเวียนตลอดทั้งปี

2.3 การดำเนินงานในโครงการชั่งหัวมันฯ เป็นตัวอย่างที่ดีในการสร้างความยั่งยืนและความมั่นคงให้กับอาชีพเกษตรกร ซึ่งเป็นแนวทางสำคัญที่รัฐบาลพยายามขับเคลื่อนในการแก้ปัญหา รวมทั้งจากการสัมภาษณ์ตัวแทนชาวนาที่ประสบความสำเร็จพบว่าได้นำแนวทางเกษตรทฤษฎีใหม่มาปฏิบัติและประสบความสำเร็จ ดังนั้น ภาครัฐควรสนับสนุนเกษตรกรที่ต้องการปรับเปลี่ยนวิธีการเพาะปลูก เช่น การจัดหาที่ดิน การสนับสนุนเงินทุนตั้งตัวด้วยอัตราดอกเบี้ยต่ำ การหาบุคลากรที่ประสบผลสำเร็จมาเป็นพี่เลี้ยงให้ในระยะต้น และการหาตลาดให้กับเกษตรกร เป็นต้น



### 3. ข้อคิดเห็นเพิ่มเติมของ ศศย.ฯ

3.1 แนวทางของรัฐบาลในการแก้ปัญหาระยะยาวดำเนินการอย่างถูกต้อง ทั้งในเรื่องที่นาแปลงใหญ่ การลดพื้นที่การปลูกข้าว ซึ่งหากมีการส่งเสริมการทำเกษตรทฤษฎีใหม่ มีการปลูกพืชเศรษฐกิจ และเลี้ยงสัตว์ จะสามารถลดพื้นที่ทำนาได้ นอกจากนี้ ภาครัฐควรเพิ่มเติมประเด็นในการให้ท้องถิ่นเข้ามามีส่วนร่วมในการกำหนดนโยบาย การมีตัวแทนเกษตรกรเข้ามาในโครงสร้างคณะกรรมการนโยบายข้าว เพื่อสะท้อนความต้องการของชาวนาอย่างแท้จริง

3.2 การผลักดันและสนับสนุนให้เกษตรกรปรับเปลี่ยนแนวคิดและระบบการผลิตสู่การพึ่งตนเอง โดยควรมีการสร้างระบบการผลิตที่หลากหลาย สอดคล้องกับมิติวัฒนธรรม วิถีชีวิต และสร้างความมั่นคงทางด้านอาหารทั้งในระดับครัวเรือน ชุมชน และประเทศ โดยมีกลไกสำคัญ คือ การจัดสรรที่ดินทำกิน เพื่อเป็นทุนตั้งต้นในการสร้างความมั่นคงให้กับเกษตรกร

3.3 สนับสนุนให้องค์กรชาวบ้านสามารถจัดการพันธุ์ข้าว ทั้งการรวบรวมพันธุ์ ขยายพันธุ์ และเป็นเจ้าของพันธุ์ข้าว โดยมีการพัฒนาประสิทธิภาพการผลิตทั้งเชิงคุณภาพและปริมาณ โดยเน้นศักยภาพของเกษตรกรให้เป็นผู้จัดการด้วยตนเอง โดยภาครัฐสนับสนุนในส่วนของวิชาการ การกระจายองค์ความรู้ โดยการสร้างความร่วมมือระหว่างมหาวิทยาลัยเกษตรศาสตร์และศูนย์ข้าวชุมชน เพื่อคัดเลือกพันธุ์ข้าวที่ดีและมีความเหมาะสมกับแต่ละพื้นที่ เพื่อนำมาเป็นเมล็ดพันธุ์ข้าวที่ใช้ในการผลิตข้าวที่มีคุณภาพต่อไป



กศย.ศศย.สปท.

9 ม.ค.60





ภาพประกอบการเดินทางเก็บข้อมูลประกอบการทำเอกสารวิชาการ  
เรื่อง บทบาทของกองทัพไทยในการสนับสนุนนโยบายรัฐบาล:  
กรณีศึกษาการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาอย่างยั่งยืน  
ระหว่างวันที่ 23 - 24 ธ.ค. 59 ณ จ.เพชรบุรี



การเก็บข้อมูลบริเวณแปลงนาและศูนย์เมล็ดพันธุ์ข้าวชุมชน  
ณ ต.หนองขนาน อ.เมือง จ.เพชรบุรี  
วันที่ 23 ธ.ค.59



การเก็บข้อมูลและสัมภาษณ์เชิงลึกเกษตรกรบริเวณศูนย์เรียนรู้  
การเพิ่มประสิทธิภาพการผลิตสินค้าเกษตร  
ณ ต.หนองขนาน อ.เมือง จ.เพชรบุรี วันที่ 23 ธ.ค.59





การเก็บข้อมูลบริเวณโครงการชั่งหัวมันตามพระราชดำริ  
ณ อ.ท่ายาง จ.เพชรบุรี  
วันที่ 24 ธ.ค.59



ภาพประกอบการเดินทางเก็บข้อมูลประกอบการทำเอกสารวิชาการ  
เรื่อง บทบาทของกองทัพไทยในการสนับสนุนนโยบายรัฐบาล:  
กรณีศึกษาการแก้ปัญหาข้าวและชาวนาอย่างยั่งยืน  
ระหว่างวันที่ 27 กุมภาพันธ์ - 2 มีนาคม 2560 ณ จ.สุรินทร์



การเก็บข้อมูลบริเวณโรงสีรวมชัย และสหกรณ์วันวันวัน จ.สุรินทร์  
ระหว่างวันที่ 27 กุมภาพันธ์ - 2 มีนาคม 2560 ณ จ.สุรินทร์



## บรรณานุกรม

### สื่อสิ่งพิมพ์

- กรมการข้าว, เอกสารนำเสนอ เรื่อง เขตการปลูกข้าวของไทย. 2556
- กองนโยบายและแผนพัฒนาการเกษตร สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตร, **ภาวะเศรษฐกิจการเกษตรไตรมาส 1 ปี 2559 และแนวโน้มปี 2559**
- คณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปเศรษฐกิจด้านการเกษตร  
ในคณะกรรมการการขับเคลื่อนการปฏิรูปประเทศด้านเศรษฐกิจ (สปท.).  
**บทสรุปผู้บริหารแนวทางการขับเคลื่อนโครงการอีสานเมืองข้าว  
และอุตสาหกรรมข้าวครบวงจรกรณีศึกษา : จังหวัดกาฬสินธุ์. 2559**
- สำนักงานกองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2556. **ยุทธศาสตร์ข้าวไทยการวิจัย  
พัฒนาข้าวไทยและการมองไปข้างหน้า.**
- สมาคมโรงสีข้าวไทย. รายงานประมวล วิเคราะห์ สถานการณ์ และ  
**แนวโน้มข้าวไทย. (พฤศจิกายน 2559)**
- สัมภาษณ์เชิงลึก, ระเบียบ รุ่งเรือง, สมพงษ์ หล้าทอง. 23 ธ.ค.59 จ.เพชรบุรี**
- ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. **สรุปผลการสนทนา  
ปัญหายุทธศาสตร์ครั้งที่ 1/60, เรื่อง “แนวทางการแก้ปัญหา  
ข้าวและชาวนาอย่างยั่งยืน”, วันพฤหัสบดีที่ 15 ธันวาคม พ.ศ.  
2559 เวลา 0900-1600 ณ ห้องประชุม ศศย.สปท.**
- ศูนย์ศึกษายุทธศาสตร์ สถาบันวิชาการป้องกันประเทศ. รายงานการเดินทาง  
เพื่อเก็บข้อมูลสำหรับงานวิจัย เรื่อง บทบาทของกองทัพไทยในการ  
สนับสนุนนโยบายรัฐบาล: กรณีศึกษาการแก้ปัญหาข้าวและชาวนา  
อย่างยั่งยืน ระหว่างวันที่ 23 - 24 ธ.ค. 59 ณ จ.เพชรบุรี



อรรณพ ศรีโสมพันธ์. **โครงสร้างการผลิตและการตลาดข้าวหอมมะลิไทย.**  
กองทุนสนับสนุนการวิจัย. 2556  
อัคร พิศาลวานิช, **ข้าวไทยในประชาคมอาเซียน,** สำนักพิมพ์แห่งจุฬาลงกรณ์  
มหาวิทยาลัย 2558.

### สื่ออิเล็กทรอนิกส์

เกรียงศักดิ์ เจริญวงศ์ศักดิ์, **นโยบายจำนำข้าว ผลกระทบต่อความมั่นคง,**  
เข้าถึงจาก <http://www.kriengsak.com/Rice%20pledging%20policy> เข้าถึงเมื่อ 15 มิ.ย.60

**ใครทำราคาข้าวตก** ขายข้าวออนไลน์ช่วยจริงไหม และทางออกของเรื่อง  
นี่คืออะไร, เข้าถึงจาก [http://themomentum.co/momen-  
tum-feature-critical-price-rice](http://themomentum.co/momentum-feature-critical-price-rice) เข้าถึงเมื่อ 4 พ.ย.59

**‘จำนำข้าว’ โกลัถิงทางตัน!** ขาวนา-โรงสี-TDRI ร่วมแนะทางปรับนโยบาย.  
เข้าถึงจาก <http://prachatai.com/journal/2013/06/47230>  
เข้าถึงเมื่อ 15 มิ.ย.60

**ขาวนาเฮ! ครม.เคาะช่วยเหลือข้าวนาปีตันละ 1.3.** เข้าถึงจาก [https://  
www.matichon.co.th/news/343640](https://www.matichon.co.th/news/343640) เข้าถึงเมื่อ 16 พ.ย.59

**มูลนิธิข้าวไทยในพระบรมราชูปถัมภ์.** เข้าถึงจาก  
[http://www.thairice.org/html/culture/culture04\\_1.html](http://www.thairice.org/html/culture/culture04_1.html)  
เข้าถึงเมื่อ 15 พ.ย.59

**วันข้าวและชาวนาแห่งชาติ ปี 2559.** เข้าถึงจาก  
[http://oknation.nationtv.tv/blog/rosekia/2016/06/01/  
entry-1](http://oknation.nationtv.tv/blog/rosekia/2016/06/01/entry-1) เข้าถึงเมื่อ 15 พ.ย.59



มติคณะรัฐมนตรีด้านการเกษตร 31 พ.ค. 59. เข้าถึงโดย [https://www.moac.go.th/ewt\\_news.php?nid=18508&filename=index](https://www.moac.go.th/ewt_news.php?nid=18508&filename=index)  
เข้าถึงเมื่อ 16 พ.ย.59

“ยุทธศาสตร์ข้าว” ฉบับหอการค้ายกระดับ“ชาวนาไทย”ขึ้นชั้นเกษตรยุคใหม่.  
เข้าถึงจาก <http://www.thaichamber.org/scripts/detail.asp?nNEWSID=12216> เข้าถึงเมื่อ 15 พ.ย.59

ราคาข้าวตกต่ำในรอบ 10 ปี จุดอ่อนของ”ประยุทธ์”ยังแก้ไม่ตก. เข้าถึง  
จาก <http://www.manager.co.th/QOL/ViewNews.aspx?NewsID=9590000108553> เข้าถึงเมื่อ 15 พ.ย.59

นายกฯเตรียม 4 กลยุทธ์แก้ราคาข้าวตกต่ำจ่อทบทวนโควตานำเข้า  
ข้าวโพด-ข้าวสาลี. เข้าถึงจาก <http://news.thaipbs.or.th/content/257404> เข้าถึงเมื่อ 4 พ.ย. 59

นโยบายจำนำข้าว ผลกระทบต่อความมั่นคง, เข้าถึงจาก <http://www.kriengsak.com/Rice%20pledging%20policy> เข้าถึงเมื่อ 16  
พ.ย.59

แนวทางในการช่วยเหลือชาวนาควรอย่างไร. เข้าถึงจาก <http://www.matichon.co.th/news/350809> เข้าถึงเมื่อ 15 มิ.ย.60

สมาคมผู้ส่งออกข้าวไทย, ผลผลิตข้าว, เข้าถึงจาก  
<http://www.thairiceexporters.or.th/production.htm>,  
เข้าถึงเมื่อ 4 พ.ย. 59

สำนักงานเศรษฐกิจการเกษตรคาดจีดีพีเกษตรปี59พลิกโต สวนทาง  
ได้ชาวนาไทยจนสุด. เข้าถึงจาก <http://www.thansettakij.com/2016/02/01/28930> เข้าถึงเมื่อ 15 พ.ย.59 สำนักงาน  
เศรษฐกิจการเกษตรคาดจีดีพีเกษตรปี59พลิกโต สวนทาง



- รายได้ขานนาไทยจนสุด. เข้าถึงจาก <http://www.thansettakij.com/2016/02/01/28930> เข้าถึงเมื่อ 15 พ.ย.59
- เวียดนามมีผลผลิตต่อไร่สูง. เข้าถึงจาก <http://www.tcijthai.com/news/2014/02/watch/3816>, เข้าถึงเมื่อ 15 พ.ย.59
- ถาม-ตอบ นโยบายข้าวกับนักวิชาการรัฐศาสตร์พร้อมแนวทางแก้ไขปัญหาปัจจุบัน. เข้าถึงจาก <http://www.matichon.co.th/news/350809> เข้าถึงเมื่อ 15 พ.ย.59
- ประยุทธ์ 'ขีดเส้นระบายข้าวในสต็อก 8 ล้านตันในปี', เข้าถึงจาก <http://www.bangkokbiznews.com/news/detail/735319> เข้าถึงเมื่อ 15 มิ.ย.60
- ประยุทธ์ โข่วฝีมื้อระบายข้าว พาณิชย์เตือนภัยพรรคการเมืองชุดขึ้นมาใช้หาเสียง. เข้าถึงจาก <https://www.thairath.co.th/content/970970> เข้าถึงเมื่อ 15 มิ.ย.60
- อุมขานนา “ประชารัฐ” หนุนปลูกข้าวโพด 2 ล้านไร่. เข้าถึงจาก <http://www.manager.co.th/Weekend/ViewNews.aspx?NewsID=9590000115692> เข้าถึงเมื่อ 15 มิ.ย.60